



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ANDRÉ PIMENTEL FERREIRA LEÃO

**O PAPEL DO GOVERNO LULA NA EVOLUÇÃO DA IDENTIDADE
SUL-AMERICANA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Campinas

2016

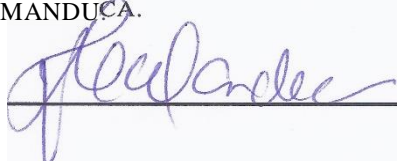
ANDRÉ PIMENTEL FERREIRA LEÃO

O PAPEL DO GOVERNO LULA NA EVOLUÇÃO DA IDENTIDADE SUL-AMERICANA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Supervisor/Orientador: Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO ANDRÉ PIMENTEL FERREIRA LEÃO, E ORIENTADO PELO PROF. DR. PAULO CESAR SOUZA MANDUCA.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Paulo Cesar', is written over a horizontal line.

Campinas

2016

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

L55p Leão, André Pimentel Ferreira, 1987-
O papel do governo Lula na evolução da identidade sul-americana da política externa brasileira / André Pimentel Ferreira Leão. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

Orientador: Paulo César Souza Manduca.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Silva, Luíz Inácio Lula da, 1945-. 2. Política externa - Brasil. 3. Identidade. 4. América do Sul - Relações exteriores. I. Manduca, Paulo César Souza, 1965-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The role of Lula's government on the evolution of Brazil's foreign policy South American identity

Palavras-chave em inglês:

Foreign policy - Brazil

Identity

South America - Foreign relations

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestre em Ciência Política

Banca examinadora:

Paulo César Souza Manduca [Orientador]

Cristiano Morini

Klaus Guimarães Dalgaard

Data de defesa: 29-02-2016

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 29 de fevereiro de 2016, considerou o candidato ANDRÉ PIMENTEL FERREIRA LEÃO aprovado.

Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca (orientador)

Prof. Dr. Cristiano Morini/UNICAMP

Prof. Dr. Klaus Guimarães Dalgaard/UFGM

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto
(suplente)/UNICAMP

Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias
(suplente)/UNESP-Franca

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

*Dedico ao meu irmão
Rodrigo, por não ser só meu
irmão; por ser o maior
amigo, confidente e mestre da
minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Certamente, eu não teria conseguido concluir essa dissertação de mestrado se não fosse pela contribuição de muitos. Por isso, expresso aqui minha gratidão àqueles que participaram, diretamente ou indiretamente, dessa conquista.

Em primeiro lugar, tenho de agradecer profundamente ao meu orientador Paulo César Souza Manduca. Sempre prestativo e aberto ao diálogo, deu-me total autonomia para que eu pudesse guiar os rumos desta pesquisa com o seu auxílio. Sua grande tranquilidade também foi fundamental para que eu me capacitasse em realizar este trabalho. De minha parte, restarão sempre os sentimentos de respeito e admiração obtidos ao longo desses anos em que tive a oportunidade de ser seu orientando.

Agradeço também aos meus amigos do mestrado e do doutorado em Ciência Política, pelos anos de ótimo convívio, pelas excelentes discussões e reflexões e por ter podido compartilhar de um ambiente de grande aprendizado, com o qual pude amadurecer as ideias desta pesquisa.

Aos professores e funcionários do Departamento de Ciência Política, pelas aulas formidáveis e pelo grande suporte, por meio dos quais obtive melhores condições para desenvolver minha trajetória acadêmica.

À CAPES, por ter-me dado apoio financeiro e os recursos necessários para a realização desta pesquisa.

Às pessoas que deram grande contribuição à confecção do projeto de pesquisa – que foi a base deste trabalho – e que me deram tranquilidade no processo de seleção para ingressar no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, expresso meus sinceros agradecimentos.

À minha namorada, Miriã, manifesto minha mais profunda gratidão por fazer parte da minha vida; pelas suas demonstrações mais verdadeiras de companheirismo, carinho e amor; pela sua paciência; por confiar em mim; e por ter-me tranquilizado para que eu não me desesperasse em concluir este trabalho.

Aos meus pais, Carlos e Maria Luiza, serei eternamente agradecido pelo apoio incondicional que me deram, continuam e continuarão dando ao longo de toda a minha vida; por acreditarem em mim em todos os momentos; por terem formado meu caráter e por me fazerem entender que o significado mais genuíno de amar é querer e lutar pelo bem-estar alheio sem desejar nada em troca.

Finalmente, ao meu irmão Rodrigo, sou extremamente grato por ser seu grande amigo; por entender que amor de irmão é capaz de transcender qualquer distância que nos separe; por ter compartilhado sua experiência acadêmica comigo e, finalmente, pelos valiosos conselhos de vida, que foram essenciais para que eu desenvolvesse minha autoconfiança.

Não me canso de repetir: a integração da América do Sul é fundamental. O Brasil só é forte dentro de uma América do Sul forte. Ou melhor: o Brasil é forte de qualquer maneira, mas é muito mais forte com uma América do Sul forte e integrada.

Celso Amorim

RESUMO

Neste trabalho, buscou-se analisar qual é a influência da atuação do governo Lula na evolução da identidade sul-americana da política externa brasileira. A hipótese do estudo é a de que o governo Lula obteve êxito em fortalecer essa identidade regional da política exterior, por meio do papel da diplomacia na integração regional. Esse processo ocorreu sobretudo dentro de uma dimensão política, em detrimento do âmbito econômico-comercial, apesar de esse se constituir, geralmente, como norteador de processos de integração.

Partindo da exploração do conceito de identidade em relações internacionais, de uma análise histórica do papel da América do Sul na política externa brasileira, e da compreensão do fenômeno de ascensão das esquerdas na região, chegou-se à conclusão de que a diplomacia implementada pelo governo Lula conseguiu assegurar o aprofundamento da identidade sul-americana da política exterior, através do seu papel nas instituições regionais, de modo que instrumentalizou sua liderança no processo de integração.

Os esforços do Brasil em criar ideias inovadoras para que houvesse maior cooperação entre seus vizinhos nem sempre se traduziram em ferramentas práticas de integração, que possibilitassem o avanço célere da institucionalização dos órgãos regionais. Entretanto, garantiram uma maior aproximação entre os países, aproveitando-se de uma conjuntura política e ideológica favorável, por meio da qual a identidade sul-americana adquiriu espaço para prosperar.

Palavras Chave: Política Externa Brasileira; América do Sul; Identidade.

ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze what is the ascendancy that Lula's government has on the evolution of Brazil's Foreign Policy South American identity. The hypothesis of this study is that Lula's government was successful in strengthening the regional identity of the foreign policy, through the role of the diplomacy in the regional integration. This process occurred mostly inside a political dimension to the detriment of the economic and commercial realm, though one can usually consider the last as a guide for integration processes.

The exploration of the concept of identity in international relations, a historical analysis of South America's role on Brazilian Foreign Policy and the comprehension of the phenomenon of the rise of leftist governments in the region work as starting points for this research. They make possible to reach the conclusion that the diplomacy put in practice by Lula's government succeeded in assuring the deepening of the foreign policy's South American identity, through its role in the regional institutions, so that it paved the way to build its leadership in the integration process.

Brazil's efforts in creating new ideas to ensure more cooperation among its neighbors not always have turned into practical integration tools that could enable the quick institutionalization of the regional organizations. However, they helped strengthening the bonds between countries, taking advantage of a favorable political and ideological regional conjecture, through which the South American identity had conditions to thrive.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; South America; Identity.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Viagens de Luiz Inácio Lula da Silva para a América do Sul | 94 |
| Tabela 2 – Viagens de Luiz Inácio Lula da Silva para outras regiões | 95 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALBA – Aliança Bolivariana Para os Povos de Nossa América
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-americana
APE – Análise de Política Externa
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CASA – Comunidade Sul-americana de Nações
CDS – Conselho de Defesa Sul-americano
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA – Estados Unidos da América
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBAS – Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
JK – Juscelino Kubitschek
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NAFTA – North American Free Trade Area
ONU – Organização das Nações Unidas
OPA – Operação Pan-americana
OTAS – Organização do Tratado do Atlântico Sul
PEI – Política Externa Independente
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica
PT – Partido dos Trabalhadores
RI – Relações Internacionais
UNASUL – União de Nações Sul-americanas
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 15 |
| 1. IDENTIDADE E RELAÇÕES INTERNACIONAIS | 21 |
| 1.1. A abordagem sociológica da identidade | 21 |
| 1.2. A definição da identidade na disciplina de Relações Internacionais | 25 |
| 1.2.1. O construtivismo de Onuf e a importância das regras | 26 |
| 1.2.2. O construtivismo de Wendt e a temática da identidade em política internacional | 28 |
| 1.3. A identidade em Análise de Política Externa | 30 |
| 2. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE REGIONALISTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA | 34 |
| 2.1. O crescimento do poder dos Estados Unidos e o posicionamento do Brasil | 35 |
| 2.1.1. O Brasil no subsistema norte-americano | 35 |
| 2.1.1.1. A postura brasileira frente ao ideário do pan-americanismo | 39 |
| 2.1.2. O Brasil no subsistema sul-americano | 41 |
| 2.1.2.1. O Pacto ABC | 43 |
| 2.1.2.2. Relações Brasil-Argentina (1902-1912) | 48 |
| 2.2. O período de 1912-1956: alinhamento aos EUA e identidade regional em segundo plano | 51 |
| 2.3. O universalismo como guia da política exterior | 54 |
| 2.3.1. A guinada ao latino-americanismo das relações internacionais do Brasil | 54 |
| 2.3.2. A política externa independente e o reforço do universalismo | 57 |
| 2.4. A política externa brasileira no período pós-redemocratização (1985-2002) | 61 |
| 2.4.1. Da identidade latino-americana à sul-americana no governo Sarney | 62 |
| 2.4.2. A força do sul-americanismo na política externa de Collor e Itamar Franco | 64 |
| 2.4.3. O fortalecimento da identidade sul-americana no governo FHC | 68 |
| 3. O AVANÇO DA IDENTIDADE SUL-AMERICANA E A CONJUNTURA POLÍTICA REGIONAL ... | 72 |
| 3.1. Linhas gerais da política externa de Lula: traços de continuidade | 72 |
| 3.2. Linhas gerais da política externa de Lula: mudanças de ênfase | 73 |
| 3.3. Componentes ideológicos do sul-americanismo: o fenômeno da onda rosa e as esquerdas | 80 |
| 3.3.1. As origens das esquerdas | 80 |
| 3.3.2. As características da esquerda e da centro-esquerda na região | 81 |

| | | |
|----------------------------|--|-----|
| 3.3.3. | A contestação do neoliberalismo como catalisadora da união das esquerdas | 85 |
| 3.3.4. | As especificidades das esquerdas | 87 |
| 3.3.4.1. | Processos de democratização | 87 |
| 3.3.4.2. | Instituições e sistemas políticos | 88 |
| 3.4. | As ideias dos formuladores da política externa brasileira e a América do Sul como prioridade.... | 92 |
| 3.5. | O papel da diplomacia na construção das instituições sul-americanas..... | 97 |
| 3.6. | A questão da liderança e o conceito de hegemonia consensual | 101 |
| 3.6.1. | As relações Brasil-Venezuela e a concorrência pela liderança | 104 |
| 3.6.2. | Estratégias de inserção internacional das esquerdas | 106 |
| 3.7. | A liderança regional brasileira e o papel das ideias no Conselho de Defesa Sul-americano | 108 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | | 111 |
| REFERÊNCIAS | | 115 |

INTRODUÇÃO

A partir do início do século XX, quando o Barão do Rio Branco assumiu a chefia do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – também conhecido como Itamaraty – a política externa brasileira passou a ser estabelecida por dois paradigmas que a norteiam até os dias atuais: o americanismo e o globalismo, os quais se materializam por meio do pragmatismo característico da ação diplomática nacional, de modo a visar sempre ao cumprimento do interesse nacional. A consolidação dessas bases da política exterior indica que ela percorreu, durante todo esse tempo, um caminho de certa linearidade – com exceção de alguns períodos, por exemplo, a diplomacia do governo Castello Branco (1964-1967), que significou um “passo fora da cadência”, nas palavras de Cervo e Bueno (2011). Saraiva (2013), por exemplo, atesta essa continuidade, ao afirmar que a política externa brasileira é marcada pela continuidade desde a década de 1960 devido ao fato de alguns princípios permanecerem como norteadores do comportamento internacional brasileiro até a atualidade: pacifismo, não-intervenção, igualdade soberana das nações e respeito ao direito internacional (SARAIVA, 2013). Já Lima (2005) destaca que esse aspecto de continuidade tem origem no papel institucional do MRE, que reforçou a ideia de estabilidade da política externa como uma política de Estado e não de governo. Essa maneira de evolução das relações exteriores, ocorrida sem tantos sobressaltos, contudo, não implica afirmar que o modo de agir diplomático não tenha variado no estilo e na forma de condução dos governos, cuja alternância marcou inovações fundamentais no relacionamento do Brasil com o resto do globo.

Uma dessas inovações consiste, certamente, na elaboração de ideias pelos formuladores de política externa brasileira acerca da concepção de América do Sul, que atualmente ocupa um enorme espaço no pensamento diplomático e se constitui como uma das prioridades da atuação brasileira em todo o mundo. Nesse sentido, sobre o mandato de Lula, Lima compreende que “com respeito à região, os objetivos do governo representam uma inovação com relação aos modelos passados e uma aproximação ao modelo de ‘aprofundamento da inserção regional’ na medida em que o Brasil ensaia um exercício de liderança cooperativa na América do Sul” (LIMA, 2005, p.19). Esse processo de inovação significa a exploração de novos horizontes e o atingimento de objetivos por meio de novos conceitos; entretanto, ele não representa a criação de ideias que apareceram repentinamente e que não guardam nenhuma relação com outros períodos históricos. As ideias reproduzem identidades que são manifestações de conjunturas históricas específicas e distintas umas das outras. Em outras palavras, as identidades são elementos mutáveis, adaptáveis, flexíveis e

múltiplas, ou seja, elas podem coexistir no tempo e no espaço. Desse modo, deve-se ter em mente que elas estão em permanente construção, de modo que não é possível observar o plano das ideias atual e as identidades que caracterizam a política exterior, sem olhar para os cenários diferentes do passado.

Por isso, a compreensão da ideia de América do Sul como referência da ação externa brasileira precisa ser entendida à luz de tomadas de decisão de política exterior que ocorreram desde o começo da gestão de Rio Branco. Ao longo do último século e da primeira década do século XXI, o entorno regional do Brasil sempre consistiu em um interesse estratégico da diplomacia nacional. E esse interesse pela dimensão regional está atrelado a várias identidades, que se apresentaram de diversas formas: muitas vezes esteve restrita ao Cone Sul; em outras, foi mais abrangente, abarcando toda a América Latina e o Caribe; por fim, concentrou-se no espaço geográfico sul-americano, que engloba – além do Brasil – mais 11 países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Isso posto, o presente trabalho tem como eixo central a análise da política externa brasileira, dentro da qual está incutida a problematização da identidade sul-americana. O recorte temporal restringe-se aos dois mandatos do governo Lula (2003-2010); no entanto, não é possível entender a evolução dessa identidade e a manifestação de seus mais variados formatos se não houver um exercício de observação a partir de uma perspectiva histórica. Tendo isso em vista, este estudo parte da seguinte pergunta: qual é a influência que o governo Lula teve na evolução da identidade sul-americana da política exterior do Brasil?

A hipótese aqui é a de que a diplomacia do governo Lula trabalhou no sentido de fortalecer a identidade sul-americana, focando especificamente na dimensão política. Com isso, não se quer dizer que a política externa desse período não se tenha direcionado a outros âmbitos, (como o econômico-comercial, cultural, educacional, de saúde etc.); é fato que houve vários esforços com vistas a robustecer o intercâmbio comercial entre os países e a coordenar melhor as políticas macroeconômicas entre os vizinhos, sobretudo no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Todavia, os formuladores de política exterior operaram com grande ênfase o aprofundamento de arranjos políticos, que garantissem a disseminação de suas ideias, principalmente por meio de instrumentos de integração regional, cujo maior exemplo é a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), na qual se buscou fazer ecoar a noção de identidade sul-americana. Nesse sentido, esse impulso serviu como uma motivação para que o Brasil se alçasse à condição de líder regional, considerando-se que forneceu as bases conceituais para que a integração pudesse avançar, por mais que os resultados práticos se tenham mostrado um

pouco limitados, dadas as divergências ideológicas e as diferenças de estágio de desenvolvimento entre os países sul-americanos.

Diante disso, o objetivo central do trabalho é o de examinar os múltiplos mecanismos de cooperação utilizados pelo governo Lula na América do Sul, identificando os pilares que sustentam a continuidade do projeto de integração sul-americana, os alicerces das ideias da política externa, o histórico de aproximações e distensões do Brasil com a região, bem como o fenômeno da chamada *onda rosa*, que significou a ascensão – em certa medida, simultânea – de governos de orientação esquerdista em uma série de países.

Esse questionamento que motiva este trabalho e o objetivo que se propõe justificam-se pela retórica contundente sobre o papel da América do Sul e da integração regional que o governo Lula implementou ao longo dos dois mandatos. Celso Amorim, o ministro de Relações Exteriores durante todo esse período, foi o grande artífice desse movimento, defendendo com grande vigor a importância de batalhar pelo aprofundamento das instituições regionais. Igualmente, Marco Aurélio Garcia, assessor especial para assuntos internacionais da Presidência da República, concorreu de forma decisiva para que o subcontinente sul-americano tivesse maior espaço nas diretrizes estratégicas de política exterior. Por fim, o próprio presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, também se mostrou um verdadeiro entusiasta da cooperação do Brasil com os vizinhos, tendo participado ativamente do processo de tomada de decisão em política externa, conhecida como diplomacia presidencial.

Do ponto de vista dessa presença ativa do presidente e do seu assessor, já se pode evidenciar a continuidade de um elemento inovador no entabulamento das relações exteriores do Brasil; nem tanto na comparação ao governo antecessor – de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que também exercia a diplomacia presidencial – mas em relação a outros governos. Entretanto, um dos aspectos que marca uma inflexão significativa do governo Lula comparativamente aos demais é o grau de abertura do Itamaraty à participação de uma vasta gama de atores na confecção da política exterior. Destarte, pode-se apontar tanto para o fortalecimento da assessoria para assuntos internacionais da Presidência da República, quanto para o papel do Legislativo e de setores da academia, que contribuíram largamente com ideias que nortearam as ações do MRE na América do Sul.

A análise desse novo estilo de condução da política externa brasileira implica, para os fins desta pesquisa, a utilização de uma metodologia de trabalho eminentemente qualitativa, especialmente porque praticamente exclui qualquer tipo de medida estatística, ou seja, que recorra a números para explicar a realidade aqui abordada. Isso não significa concordar com uma visão que despreza os êxitos da pesquisa de tipo quantitativa; representa apenas uma

escolha de que o método qualitativo importa ferramentas mais úteis para um trabalho que visa à observação de perspectivas de política externa que variam ao longo do tempo. Nesse sentido, busca-se fugir da bipolarização no campo da Ciência Política, tal como apontado por King, Keohane e Verba (1994), em que, de um lado, defensores do método quantitativo acreditam que ele é a única alternativa para se chegar à verdade; de outro, os que preferem o método qualitativo obviamente discordam dessa visão. Porém, almejar a busca pela verdade pode simbolizar o desejo em garantir certezas na pesquisa, as quais, impossibilitam a interpretação da “[...] descrição do mundo real ou uma inferência sobre um efeito causal no mundo real [...]”¹ (KING, KEOHANE e VERBA, 1994, p.9).

Dessa forma, o que de fato importa em uma pesquisa são as inferências sobre o mundo, tanto descritivas quanto explanatórias, que envolvem, respectivamente, o uso de observações sobre o mundo já existentes para aprender sobre fatos que ainda não foram observados, e o aprendizado sobre efeitos causais de dados que já foram observados (KING, KEOHANE e VERBA, 1994). Neste trabalho, serão utilizados, portanto, os dois tipos de inferências (descritivas e explanatórias), com o intuito de compreender o estudo de caso aqui proposto – a influência do governo Lula na evolução da identidade sul-americana da política externa brasileira – que foca em um fenômeno determinado, a partir de instrumentos analíticos históricos e discursivos (GUNTHER, 2006; KING, KEOHANE E VERBA, 1994).

A combinação dessas duas inferências faz-se necessária, em primeiro lugar, porque consistem em fatores imprescindíveis da pesquisa científica (KING, KEOHANE E VERBA, 1994). Em segundo lugar, pelo motivo de que este estudo incorpora uma visão histórica da política exterior nacional, porque pretende observar a evolução da identidade sul-americana e suas nuances em diferentes períodos. E processos históricos não deixam de ser elementos descritivos de realidades específicas, nas quais se procuram recursos para explicar a conjuntura da política exterior do governo Lula. Isso culmina na terceira razão, afinal o domínio de inferência explanatória restringe-se no tempo e no espaço – os dois mandatos desse governo e seu papel na construção da ideia de América do Sul – de modo que objetiva reunir aqueles elementos descritivos para que seja compreendido.

O trabalho parte de uma conceituação de identidade, a qual, no âmbito das teorias de Relações Internacionais (RI), apresenta-se, sobretudo, no construtivismo. Por isso – e a despeito de várias outras teorias terem dado enormes contribuições ao campo das RI, a exemplo do neorrealismo, do neo-insitucionalismo e do neo-marxismo – a corrente construtivista é a que

¹ [...] description of the world or an inference about a causal effect in the real world [...]

mais encerra instrumentos analíticos precisos que auxiliam o entendimento da questão das identidades. Além disso, é crucial a utilização, ainda que breve, de ferramentas propostas pela Análise de Política Externa (APE), que também traz uma vertente construtivista.

Por meio da problematização do tema da identidade, é possível realizar o exercício de compreensão histórica das variações das identidades de política externa. Nesse caso, selecionaram-se aqueles governos que exprimiram as inovações conceituais e inflexões que se consideram aqui como as mais decisivas na condução da diplomacia nacional, sobretudo por reinterpretarem a identidade regional da política exterior. Sendo assim, o estudo propõe a observação de três momentos históricos.

O primeiro consiste no período 1902-1912, quando Rio Branco liderou o MRE e inovou, ao mudar o eixo de relacionamento do Brasil com o mundo – deixando de ter a Inglaterra como referência, cujo posto foi assumido pelos EUA – e com a América do Sul, buscando a construção de mecanismos de cooperação com os vizinhos do Cone Sul e tentando desmistificar a ideia de que o país era imperialista. O segundo abarca o período 1956-1964, no qual Juscelino Kubitschek (JK) lançou os alicerces da Operação Pan-Americana (OPA), configurando uma guinada à América Latina. Na última etapa desse período, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, ocorreu talvez o maior movimento de inflexão da história da política externa nacional, a chamada Política Externa Independente (PEI), por intermédio da qual se deu ênfase a uma identidade globalista e visou-se à continuidade da identidade latino-americana. Por fim, o terceiro período (1985-2002) engloba a fase de redemocratização do Brasil, durante a qual houve manifestações mais evidentes acerca da ideia de América do Sul, que são patentes quando se observam os arranjos de integração regional implementados.

À vista de tudo isso, após esta introdução, a estrutura deste trabalho divide-se em três capítulos, além das considerações finais.

No primeiro capítulo, expõem-se as bases teóricas que norteiam todo o resto da pesquisa. Recorre-se ao campo da sociologia para compreender o sentido da identidade e, posteriormente, adentra-se à seara das RI e da APE com o intuito de delimitar a identidade ao espaço dos Estados. Desse modo, torna-se possível a tarefa de entender o seu caráter de adaptabilidade e mutabilidade presente na política exterior estatal.

No segundo capítulo, parte-se de uma perspectiva histórica e executa-se um procedimento mais descritivo sobre os três primeiros períodos selecionados, cujo cerne se concentra na tentativa de corroborar a flexibilidade da identidade das relações exteriores do

Brasil. Por isso, a busca aqui é sempre por verificar de que forma a identidade regional possa ter se manifestado ao longo desses momentos.

No terceiro capítulo, a análise restringe-se aos dois mandatos do governo Lula. Pretende-se explanar as principais linhas gerais da política externa e a atuação de sua diplomacia na América do Sul, observando tanto as ideias que sustentam os discursos dos principais formuladores da política exterior, bem como suas consequências práticas, que se apresentam sob a forma de acordos cooperativos na dimensão política da integração regional. Esses acordos inserem-se no fenômeno da *onda rosa*, por meio da qual se apontam as estratégias sobre o projeto de integração regional quanto à conformação e fortalecimento da identidade sul-americana, de modo a apreender com mais clareza os movimentos da política exterior de Lula para a região.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, em que se revelam os elementos conclusivos da pesquisa, retomando toda a argumentação acerca do tema central e buscando evidenciar a pergunta de partida, de modo a corroborar a hipótese proposta.

1. IDENTIDADE E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O conceito de identidade é muito complexo, pouco desenvolvido e pouco entendido nas ciências sociais contemporâneas (HALL, 2000). Lafer (2001) também observa que a concepção de identidade é bastante problemática, porque se confunde, muitas vezes, com outros termos, por exemplo, alteridade e diferença. Devido às dificuldades em se obter precisão em relação ao significado do termo “identidade”, é preciso recorrer a diferentes autores que tratam desse conceito.

1.1. A abordagem sociológica da identidade

A contribuição de Hall (2000) é importante porque propõe a definição de tipos de identidade²: aquela do sujeito sociológico e aquela do sujeito pós-moderno. A noção de sujeito sociológico remete à ideia de interação entre indivíduos, ou seja, é formada na relação entre esse sujeito e outras pessoas, que mediam para ele os valores, sentidos e símbolos (a cultura) do mundo em que ele habita. Hall (2000) salienta que a identidade é formada na interação entre o “eu” e a sociedade, o que significa dizer que o sujeito tem uma essência interior do “eu real”, mas ele é modificado à medida que o indivíduo dialoga com os mundos culturais “exteriores” e com as identidades que esses mundos oferecem. A identidade, portanto, “preenche o espaço entre o ‘interior’ e o ‘exterior’” (HALL, 2000, p.11).

Dentro dessa perspectiva sociológica, Wendt (1999) vai ao encontro daquilo que Hall argumenta e destaca que as identidades são constituídas por estruturas internas e externas, ou seja, elas também são formadas na interação entre indivíduos – o “eu” e o “outro” (WENDT, 1999). Para Campbell (1998), a identidade, além dessa interação, é uma dimensão do ser de cada indivíduo e é constituída nas diferenças entre eles, ou seja, a identidade é formada dentro de fronteiras que delimitam o “interno” e o “externo”, o “eu” e o “outro” e o “doméstico” e o “estrangeiro”. Silva (2009) também aponta que a identidade e a diferença estão em uma relação de estreita dependência; tanto a afirmação da identidade quanto a marcação da diferença implicam operações de inclusão e de exclusão, ou seja, de demarcação de fronteiras entre “nós” e “eles” e entre o interior e o exterior.

A formação da identidade brasileira, no período imperial, exemplifica essas oposições típicas do conceito. Como afirma Santos (2004):

² Hall (2000) também define o tipo de identidade do “sujeito do Iluminismo”. Para as pretensões da pesquisa, ela não interessa, devido às suas características, que se baseiam na visão do indivíduo como um ser unificado, que possui uma identidade fixa ao longo de sua existência.

Essa identidade foi desenvolvida também a partir da construção da ideia de um “outro” externo. Se, para nossos vizinhos americanos, o “outro” era a Europa e o Antigo Regime; para o Império esse “outro” era justamente o conjunto das repúblicas americanas. O Império construiu sua auto-imagem a partir da concepção de superioridade da civilização que seu regime político representava, ao aproximá-lo das monarquias européias. Ainda que escravista, atrasado e distante, o Império via-se como distinto e superior a seus vizinhos, os quais entendia como anárquicos e instáveis (SANTOS, 2004, p. 134-135).

Um outro exemplo é a oposição entre identidade pan-americana e identidade latino-americana, construída no período entre o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, quando o imperialismo ainda era temido pelos países periféricos. Nesse sentido, é importante ressaltar que, durante participação nas Conferências Pan-americanas³, um discurso identitário latino-americano foi forjado pelos países dessa região, de forma oposta ao discurso identitário pan-americano criado pelos EUA e como reação à sua política intervencionista (DULCI, 2008).

Essa oposição elucida o fato de a identidade ser um conceito flexível, podendo assumir várias formas em distintos momentos. No que concerne à identidade do sujeito sociológico, por exemplo, Hall (2000) resalta um elemento característico dela: a fragmentação identitária. O sujeito deixou de ter uma identidade unificada e estável, e passou a ter a identidade fragmentada, o que significa que ele não possui mais, somente, uma única identidade; ao contrário, ele pode compor-se de várias identidades, que podem até mesmo ser contraditórias (HALL, 2000).

Segundo Santos (2005), não existem identidades naturais e eternas, dissociadas dos processos históricos; desse modo, mesmo as identidades que se pretendem naturais – como as geográficas, as de gênero e as de raça – são construções sociais. Da mesma forma, Campbell (1998) enfatiza que a identidade, tanto individual quanto coletiva, não é predeterminada pela natureza, ou concebida por Deus; a identidade de um Estado deve ser constituída ao longo do tempo, por meio de um processo de repetição de ações, e não devido a um ato inaugural que a cria. Silva (2009) compartilha essa visão, afinal, segundo ele, a identidade – e também a diferença – são o produto de atos de criação linguística, o que significa dizer que elas não são concebidas pela natureza, e sim por um mundo social; em suma, elas são forjadas nas relações

³ Houve, no total, seis Conferências Pan-americanas: Washington (1889-1890), México (1901-1902), Rio de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago (1923) e Havana (1928). Não cabe analisar a fundo a atuação do Brasil e dos demais países nessas conferências, tanto por fugir do escopo do trabalho, quanto por algumas dessas conferências estarem fora do recorte temporal escolhido nesse caso (gestão do Barão do Rio Branco). Desse modo, o que nos interessa observar, de modo geral, é como as identidades se manifestam nesse período histórico. Para saber mais sobre essas conferências, ver Dulci (2008).

sociais e são, por conseguinte, construções sociais. Por fim, segundo Hansen (2006), é por meio da linguagem e de estruturas discursivas que são produzidas e reproduzidas a identidade e a diferença. Desse modo, a construção da identidade nacional de um Estado, por exemplo, somente é possível porque há, simultaneamente, a formação da identidade de um outro ator, diferente daquele Estado (HANSEN, 2006).

Para Santos (2005), no que concerne ao sistema internacional – e, portanto, aos Estados – as identidades são construídas e evoluem a partir do estabelecimento de relações e de diferenças que são característicos de cada momento histórico. Nesse sentido, a identidade internacional do Brasil, por exemplo, passa por um processo contínuo de reconstrução e de reinvenção e, por isso, ela é formada de acordo com um conjunto amplo de variáveis, que se exemplificam em afirmações de que o Brasil é um país pacífico, terceiro-mundista, um país em desenvolvimento, latino-americano e sul-americano (SANTOS, 2005). Em outras palavras, dependendo da conjuntura internacional, a política externa brasileira pode incorporar identidades que são expressas de diversas maneiras e podem modificar-se, dando lugar a novas experiências identitárias.

Essa construção e reinvenção de identidades e sua múltipla existência também é explicitada pelo sujeito pós-moderno. O processo de fragmentação da identidade, mais variável e problemático, produz esse sujeito, cuja essência é não ter uma identidade fixa ou permanente (HALL, 2000). Nesse sentido, a visão de Hall coaduna-se com a ideia de que o Brasil não possui uma identidade fixa; ao contrário, o país pode possuir várias identidades, que convivem no mesmo espaço e ao mesmo tempo, por mais que pareçam contraditórias, por exemplo, uma identidade sul-americana e uma outra latino-americana. Essa multiplicidade de identidades reflete-se na descrição do sujeito pós-moderno, o qual, segundo Hall (2000):

[...] assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que não são unificadas ao redor de um “eu” coerente. Dentro de nós há identidades contraditórias, empurrando em diferentes direções, de tal modo que nossas identificações estão sendo continuamente deslocadas. Se sentimos que temos uma identidade unificada desde o nascimento até a morte é apenas porque construímos uma cômoda história sobre nós mesmos ou uma confortadora “narrativa do eu”. A identidade plenamente unificada, completa, segura e coerente é uma fantasia. Ao invés disso, à medida que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis, com cada uma das quais poderíamos nos identificar – ao menos temporariamente (HALL, 2000, p. 13).

Hansen (2006) relaciona essa instabilidade da identidade ao seu vínculo com a linguagem⁴. Para Silva (2009), a identidade e a linguagem têm a mesma tendência, que é a fixação; entretanto, assim como a linguagem, a identidade está constantemente escapando; desse modo, a fixação é uma tendência e, simultaneamente, uma impossibilidade. Silva (2009) define, de forma objetiva, esse caráter instável, múltiplo, fragmentado e oscilante da identidade. Segundo ele,

[...] a identidade não é uma essência; não é um dado ou um fato - seja da natureza, seja da cultura. A identidade não é fixa, estável, coerente, unificada, permanente. A identidade tampouco é homogênea, definitiva, acabada, idêntica, transcendental. Por outro lado, podemos dizer que a identidade é uma construção, um efeito, um processo de produção, uma relação, um ato performativo. A identidade é instável, contraditória, fragmentada, inconsistente, inacabada. A identidade está ligada a estruturas discursivas e narrativas [...] (SILVA, 2009, p.97).

Esse caráter de fragmentação, multiplicidade, imprecisão e instabilidade da noção de identidade, a despeito de tornar difícil a tarefa de conceituá-la, serve bem ao objeto de discussão deste trabalho – a identidade da política exterior do Brasil em relação ao seu entorno regional. Segundo Hurrell (1995), a questão da identidade é impossível de ser ignorada, pois se tornou central na análise de esquemas regionais, por exemplo, o MERCOSUL. Nesse sentido, uma análise das estruturas discursivas e das ações engendradas pelos formuladores da política externa brasileira evidencia que a América do Sul, hodiernamente, serve cada vez mais como referência regional da identidade internacional do Brasil (COUTO, 2007; COUTO, 2010).

A percepção dessa região como unidade identitária, pelo Brasil, consiste em fenômeno recente, considerando-se que se delineou a partir da década de 1990 (MALLMANN, 2010). Já na década seguinte, o esforço do Brasil na criação de novas instituições de integração na América do Sul, como a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) e a UNASUL, consiste em ação mais consistente de cooperação (MALLMANN, 2010). Isso fortalece a identidade regional da política externa brasileira.

A mutabilidade da identidade da política exterior evidencia-se por meio da decisão de estabelecer a América do Sul como prioridade da diplomacia nacional⁵, no governo Lula.

⁴ Apesar de a linguagem consistir em um aspecto muito importante para entender a configuração de novas identidades, uma análise de processos discursivos foge do escopo desta pesquisa. Entende-se aqui que o procedimento de análise de discursos exige bastante cuidado e, portanto, deve ser considerado como eixo temático central de um trabalho, o que não é o caso aqui.

⁵ Celso Amorim (2011) afirma que, quando se iniciou o governo Lula, o Brasil passou a conferir uma prioridade mais clara à América do Sul. O ex-ministro de Relações Exteriores também explica que o conceito de América do Sul foi recuperado do ponto de vista político, afinal ele não era tido verdadeiramente como um conceito político; o conceito político era América Latina, o qual, entretanto, consiste em uma realidade mais difícil de organizar de

Nesse sentido, Couto (2010) aponta que a América do Sul passou a ser, no século XXI, a principal plataforma por meio da qual o Brasil se projeta no cenário internacional, o que implica a afirmação de que o país redefiniu seu horizonte regional, passando de latino-americano a sul-americano (COUTO, 2010). Desse modo, segundo Bandeira (2006), o Brasil envidou esforços no desenvolvimento da integração da América do Sul, canalizando a política externa para robustecer a parceria estratégica com a Venezuela e aprofundar os vínculos com a Argentina.

Em suma, o Brasil concentrou esforços na construção de uma identidade sul-americana de política externa, buscando criar consensos políticos em torno do projeto de integração regional. Nesse sentido, é preciso compreender a relação entre o Estado – tendo em vista que a política exterior pode ser considerada como uma política estatal – e a problemática em torno da identidade, que é explorada sobretudo no campo das RI.

1.2. A definição da identidade na disciplina de Relações Internacionais

O estudo da dimensão da identidade na disciplina de RI ampara-se, principalmente, no construtivismo (NOGUEIRA e MESSARI, 2005). As principais características dessa corrente de pensamento são a construção social da realidade, a ênfase que ela dá ao papel das ideias (crenças) e às identidades e interesses dos agentes, que são constituídos por ideias (GUZZINI, 2002; WENDT, 1999). Para os construtivistas, apesar da importância de aspectos materiais, a construção social do mundo é produto das ideias e dos valores constituídos pelos agentes (ADLER, 1999). Em outras palavras, “as relações internacionais consistem de pensamentos e ideias e não essencialmente de forças e condições materiais” (JACKSON e SORENSEN, 2007, p.342). Apesar disso, pode-se afirmar que o construtivismo é uma tentativa de construção de uma ponte entre as filosofias materialista e idealista (ADLER, 1999).

Deve-se, entretanto, ressaltar que o construtivismo não pode ser considerado uma teoria, mas um modelo de raciocínio que engloba diferentes vertentes (TOLOSSA, 2004). Nesse sentido, no que diz respeito ao estudo da identidade, nem todos os autores construtivistas dão-lhe a devida atenção. Nogueira e Messari (2005) afirmam que Nicholas Onuf não menciona esse conceito em suas análises, por acreditar que ele não possui poder explicativo, ao passo que Alexander Wendt “apresenta um conceito de identidade preciso, mas flexível o suficiente para permitir às identidades se transformarem e se adaptarem aos processos e às necessidades da política internacional” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p.168). Apesar de Onuf não abordar a concepção de identidade, sua vertente construtivista revela-se tão importante para este estudo

forma efetiva, já que não conseguiu se constituir como núcleo para uma coordenação política. Ver mais em Amorim (2011).

quanto àquela de Wendt, tendo em vista que, segundo Nogueira e Messari (2005) ela se centra em regras.

Uma das premissas centrais do construtivismo é a negação de antecedência ontológica aos agentes e à estrutura⁶. Ambos são co-constituídos, isto é, um não precede o outro no tempo nem na capacidade de se influenciarem (NOGUEIRA & MESSARI, 2005). Um exemplo disso é a relação entre a sociedade e os indivíduos: ela é uma via de duas mãos, já que tanto os indivíduos constituem a sociedade, quanto esta constitui aqueles (ONUF, 1998).

1.2.1. O construtivismo de Onuf e a importância das regras

Para Onuf (1998), o que conecta a estrutura à agência, ou seja, os indivíduos à sociedade, são as regras, tanto as regras sociais quanto as regras legais/constitucionais. São as regras sociais que constroem o processo por meio do qual ambos – estrutura e agência – se constituem reciprocamente e continuamente.

De modo geral, é possível resumir o modo pelo qual as regras impactam a agência e a estrutura. Onuf (1998) afirma que as regras informam às pessoas o que elas devem fazer em determinadas situações. As formas como as pessoas lidam com essas regras são conhecidas como práticas, ou seja, mesmo que não se saiba necessariamente o que uma regra prega, é possível adivinhá-la por meio das práticas dos indivíduos (ONUF, 1998).

Além disso, regras informam, também, quem são os participantes ativos (agentes) na sociedade (ONUF, 1998). Em outras palavras, de acordo com Marques (2005), as pessoas são constituídas como agentes pela sociedade por meio dessas regras. Nesse sentido, a agência, segundo Onuf (1998) é uma condição social. As regras fornecem escolhas aos agentes, os quais agem na sociedade para atingir seus objetivos. Desse modo, “as regras fazem os agentes: são elas que indicam quais atores são agentes de uma certa estrutura” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p.173).

As regras e as práticas constituem padrões estáveis – porém nunca fixos – que servem aos objetivos dos agentes e que são entendidos como instituições (ONUF, 1998). Essas tornam as pessoas agentes e constituem o ambiente no qual elas têm conduta racional; a própria sociedade consiste em diversas instituições que são formadas por regras (ONUF, 1998). Nesse

⁶ O debate entre agência e estrutura é característico dentro do construtivismo, sendo que nenhum dos dois é considerado mais importante do que o outro, como deixa evidente a ideia de co-constituição. Nogueira e Messari (2005) explicitam essa ideia, ao afirmarem que, no debate entre agência e estrutura, “os construtivistas negam simultaneamente que os agentes precedam a estrutura e a moldam para servir seus interesses e suas preferências, e que a estrutura tenha a capacidade de constranger e limitar as opções e, portanto, as ações dos agentes” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 166). Para saber outras premissas do construtivismo, ver Nogueira e Messari (2005).

sentido, os Estados podem ser entendidos como “sociedades com [...] instituições definidas que guiam suas relações com outros Estados e o contexto no qual interagem[...]” (MARQUES, 2005, p. 19).

Um padrão estável de regras e instituições confere à sociedade uma estrutura, que é aquilo que os agentes observam, ao passo que as instituições são o espaço no qual os agentes agem (ONUF, 1998). Para entender o funcionamento das instituições, é preciso saber os tipos de regras.

Nogueira e Messari (2005) apontam três regras: de instrução, de direção e de compromisso, as quais derivam de três atos de fala, que são categorizados como assertivos, diretivos e de compromisso. Essa relação explica-se porque, segundo Onuf (1998), “dizer o que uma regra é [...] é o mesmo que se expressar de uma forma que consiga fazer com que qualquer um que esteja ouvindo responda àquilo que foi dito” (ONUF, 1998, p.66, *tradução nossa*)⁷. Destarte, de modo a compreender os atos dos agentes, é importante analisar as regras que regem certos discursos, afinal o ato é a expressão do discurso (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Resumidamente, de acordo com Onuf (1998), essas categorias definem-se da seguinte forma: os atos de fala *assertivos* informam os agentes sobre o mundo, ou seja, são mais genéricos, e podem ter a forma de princípios; eles podem ainda ter a forma de **regras instrutivas**, que provêm informações aos agentes, dizendo-lhes como agir perante o mundo à sua volta. Os atos de fala *diretivos* são imperativos e constituem as **regras diretivas**, que são essencialmente normativas. Por fim, os atos de fala de *compromisso* envolvem promessas e recompensas feitas por quem profere um discurso; quando essa rede de promessas consolida seu aspecto normativo, ela torna-se **regras de compromisso**, cujos efeitos são os direitos e deveres que os agentes possuem em relação a outros agentes.

Para Onuf (1998), esses três tipos de regras – regras instrutivas, regras diretivas e regras de compromisso – se referem a três instituições. A balança de poder, por exemplo, possui regras instrutivas, que informam às grandes potências quais expectativas elas devem ter em relação aos aliados que elas escolhem; as esferas de influência relacionam-se às regras diretivas, que direciona os Estados mais fracos dentro dessas esferas de modo a realizar os desejos dos Estados mais fortes; por fim, os tratados dizem respeito às regras de comprometimento, considerando-se que eles são instrumentos legais, que conectam os membros por meio de regras formais (ONUF, 1998).

⁷ Saying what a rule is [...] is exactly the same as speaking in a form that gets anyone who is listening to respond to whatever we are saying.

Na conjuntura regional, essas instituições e suas regras se fazem presentes. Não é possível analisar a política exterior se não se levar em conta a balança de poder regional – na qual o Brasil exerce grande peso; as esferas de influência, ou seja, a aliança brasileira com determinados grupos de países do seu entorno, de acordo com interesses de natureza econômica, política ou ideológica; e os tratados, materializados nas instituições de integração regionais, como MERCOSUL e UNASUL. Em resumo, o Brasil (como agente) conecta-se à estrutura (ambiente regional) por meio das regras que estão embutidas nessas instituições.

1.2.2. O construtivismo de Wendt e a temática da identidade em política internacional

Wendt (1999) tem como foco principal a questão do papel das identidades e dos interesses que estão inseridos nas instituições e nas ideias e crenças dos agentes.

As principais estruturas⁸ do sistema de Estados se baseiam nessas ideias e crenças dos agentes (WENDT, 1994). Exemplos dessas estruturas são as instituições internacionais, que constroem um ambiente em que os Estados podem compartilhar entendimentos, expectativas e ideias (WENDT, 1994). As identidades e os interesses dos agentes são, em grande medida, construídas por essas estruturas, ou seja, elas não são predeterminadas; elas são fruto da interação entre os agentes, que estão sujeitas a mudanças (NOGUEIRA & MESSARI, 2005; WENDT, 1994). Em outras palavras, Jackson e Sorensen (2007) destacam que as crenças intersubjetivas (ideias, conceitos e suposições) comuns entre os indivíduos constituem e expressam os interesses e as identidades desses mesmos indivíduos – os quais formam um grupo – e servem como parâmetro para diferenciar esse grupo de outros.

Uma estrutura estável de identidades e interesses constitui as instituições, as quais são entidades cognitivas que não existem independentemente das ideias dos atores sobre o funcionamento do mundo (WENDT, 1992). Do mesmo modo que Onuf, Wendt (1992) argumenta que as normas e regras que codificam uma instituição têm força motivacional, mas isso ocorre em virtude da socialização e participação dos atores no conhecimento coletivo. Em outras palavras, o processo de socialização possibilita a internalização de novas identidades e interesses e a emergência de comunidades e de novas formas de cooperação (WENDT, 1992; HURRELL, 1995).

⁸ Wendt (1994) afirma que os construtivistas enfatizam a estrutura intersubjetiva, sem, entretanto, deixar de considerar fatores materiais. Jackson e Sorensen (2007) destacam a intersubjetividade como aspecto ideológico central do construtivismo. Essa intersubjetividade consiste nas crenças comuns dos agentes, ou seja, o compartilhamento de ideias e de concepções.

No que concerne ao conceito de identidade para o construtivismo, de acordo com Wendt (1994), as identidades sociais⁹ são um conjunto de significados que um ator atribui a si, levando em consideração a perspectiva de outros atores; elas podem modificar-se e variar e têm propriedades individuais e estruturais sociais que permitem ao ator determinar quem ele é em uma estrutura de entendimentos compartilhados, ou seja, em uma instituição internacional. Porém, como uma instituição – além de identidades dos agentes, é composta de interesses – é preciso ressaltar a relação entre ambas.

Segundo Wendt (1999), as identidades referem-se ao que o ator é, ao passo que os interesses dizem respeito ao que ele deseja. Os interesses pressupõem a existência de identidades porque um ator não pode saber o que ele deseja sem saber o que ele é; em contrapartida, as identidades também dependem dos interesses, pois elas não podem explicar a tomada de ação de um ator isoladamente (WENDT, 1999). Isso significa dizer que as identidades necessitam dos interesses do Estado para terem força; sem interesses, as identidades não têm força motivacional; e os interesses, sem as identidades, não têm direção (WENDT, 1999). Para Tolossa (2004), as identidades desempenham papel importante, porque, ao dizerem ao ator quem ele é, elas estão referindo-se a um conjunto de interesses que dizem respeito à escolha de opções em âmbitos particulares e sobre atores particulares.

Um exemplo dessa relação entre identidade e interesse dos Estados é a construção de uma identidade latino-americana, principalmente pela Argentina, nas Conferências Pan-americanas. A motivação para proferir um discurso forjando essa identidade relacionava-se com o interesse do Estado argentino de interromper os avanços imperialistas dos EUA e de se projetar como líder do continente sul-americano, para disputar a hegemonia da região com o Brasil (DULCI, 2008). Adler (1999) também problematiza a relação entre identidades e interesse, dentro de instituições, ao afirmar que organizações regionais podem contribuir para a formação de identidade:

[...] Mais notável, porém, as organizações internacionais podem encorajar estados e sociedades a se imaginarem como parte dessa região. O que sugere que as organizações internacionais podem ser um lugar de formação de interesse e identidade. Particularmente dignos de nota são os casos em que as organizações regionais foram estabelecidas por razões instrumentais e mais tarde e de modo não esperado ganharam um componente de identidade por tornarem-se um novo local de interação e fonte de imaginação. (ADLER, 1999, p.236).

⁹ Wendt (1994) explora dois tipos de identidade em seu artigo: a identidade corporativa e a social. Somente a última interessa às finalidades da pesquisa. Para saber mais sobre a identidade corporativa, ver Wendt (1994).

Quando os Estados interagem em uma instituição, a formação de identidades pode variar no tempo e no espaço e de acordo com o aspecto da relação: bilateral, regional ou global. Um exemplo disso é a Guerra Fria, uma estrutura social diante da qual os Estados Unidos (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) possuíam certas identidades, baseadas em diferentes ideias sobre segurança nacional (WENDT, 1994).

Assim como as identidades, os interesses também podem modificar-se de acordo com o tipo de arranjo institucional. Lima (1987), por exemplo, destaca que as alianças entre Estados são sempre instrumentos para alcançar os seus objetivos, mas elas não são permanentes, já que elas mudam de acordo com os interesses estatais e com a realidade internacional. Em outras palavras, tanto o caráter mutável das identidades e dos interesses contribui para modificar as instituições. Entretanto, as regras das instituições também garantem a continuidade ou não desses elementos dos agentes.

Para se obter uma percepção mais aguda sobre os interesses e a identidade dos Estados, exige-se um entendimento minimamente razoável sobre a confecção da política externa estatal, afinal é ela que possibilita o cumprimento desses interesses, e é nela que a identidade do Estado encontra espaço para se revelar. Por isso, deve-se identificar, em linhas gerais, de que forma as estratégias diplomáticas são delineadas, no âmbito doméstico, pelos principais formuladores da política exterior.

1.3. A identidade em Análise de Política Externa

Uma das ferramentas mais úteis da APE é a observação do plano doméstico, por meio do comportamento dos agentes tomadores de decisão. Hudson (2005) afirma que um dos maiores interesses da análise de política externa é justamente o processo de tomada de decisão implementado – na maioria das vezes, mas nem sempre – por autoridades dos Estados. Não se trata, nesse caso, de analisar decisões isoladas, mas um conjunto delas, que se inserem em determinado contexto; nesse sentido, o foco de análise é o processo decisório (HUDSON, 2005).

A utilização da análise de política externa não implica o desprezo pela aplicação das teorias de RI para compreender o comportamento do Estado brasileiro no seu entorno regional. Hudson (2005), por exemplo, enfatiza que “a maior contribuição da APE à teoria de RI é identificar o ponto de interseção teórico entre os determinantes primários do comportamento do Estado: fatores ideacionais e materiais. O ponto de interseção *não* é o

Estado, são as pessoas que tomam decisões”¹⁰ (HUDSON, 2005, p.3, *tradução nossa*). Em outras palavras, a análise da política externa brasileira para a América do Sul deve incluir, além dos condicionantes externos do Estado, por exemplo, as instituições de integração regionais, a observação das ideias, das crenças e dos princípios de certos agentes domésticos, não somente os que atuam dentro da estrutura burocrática do Estado – por exemplo, o Itamaraty e membros originários dos seus quadros – mas também outros que atuam em outras esferas da sociedade civil, como a academia e os partidos políticos.

Os fatores ideacionais, ou seja, o papel das ideias – e também a questão da identidade – ganharam relevância no estudo de política externa, em grande parte, devido à perspectiva construtivista de RI (KAARBO, 2003). Partindo dessa perspectiva, Goldstein e Keohane (1993) afirmam que ações tomadas por seres humanos dependem da qualidade de ideias, as quais ajudam a definir melhor certos princípios e a coordenar seus comportamentos individuais. A identidade, assim como as ideias, influencia os processos de tomada de decisão domésticos e também o comportamento externo dos Estados (KAARBO, 2003). Embora a identidade não possa explicar toda e qualquer mudança em política externa e no comportamento dos Estados no ambiente internacional, as teorias que nela se baseiam oferecem um arcabouço explicativo importante para compreender temas em que a identidade predomina (ALTORAIFI, 2012).

A identidade tornou-se importante para o estudo da política externa na medida em que se conecta a outros fatores que fazem parte da agenda de APE, por exemplo, as crenças dos agentes domésticos, como os líderes governamentais (KAARBO, 2003). A importância dessas crenças dos líderes não pode ser negada, já que tem um potencial explicativo muito grande, especialmente no que diz respeito a escolhas específicas de política externa e em situações de crise (KAARBO, 2003).

A relação entre identidade e política externa pode ser contextualizada dentro do processo decisório de instituições domésticas; na medida em que as identidades se encontram em conflito dentro das instituições, abordagens sobre a estrutura burocrática delas, por meio da qual se podem negociar certas diferenças entre os agentes, podem tornar a identidade um elemento de análise de política externa (KAARBO, 2003).

Por outro lado, Boekle, Rittberger e Wagner (1999) apresentam uma visão distinta, dentro do que eles denominam de uma “teoria construtivista de política externa”, ao

¹⁰ The [...] most important contribution of FPA to IR theory is to identify the point of theoretical intersection between the primary determinants of state behavior: material and ideational factors. The point of intersection is *not* the state, it is human decision makers.

argumentarem que explicações que atribuem o comportamento da política externa dos Estados às crenças de agentes individuais são insuficientes. Desse modo, normas – expectativas compartilhadas pelos atores sobre comportamentos que eles esperam uns dos outros – são um conceito central nessa teoria construtivista de política externa, afinal elas ajudam a forjar as identidades e preferências dos atores, definir objetivos coletivos e prescrever comportamentos deles (BOEKLE, RITTBERGER e WAGNER, 1999).

Sem as normas, as ações dos Estados não conseguiriam ser compreendidas, considerando-se que elas constituem um conjunto de significados e regras de política externa; nesse sentido, normas internacionais, por exemplo, podem ajudar a explicar escolhas de política externa dos Estados (ALTORAIFI, 2012). Essas normas internacionais podem ser compartilhadas dentro de certos sub-sistemas da sociedade internacional pelos Estados, como as organizações internacionais, que institucionalizam normas e valores que moldam o comportamento dos Estados que são seus membros (BOEKLE, RITTBERGER e WAGNER, 1999).

Por mais que existam visões distintas sobre o que mais importa para explicar a política externa – fatores domésticos (crenças) e fatores externos (normas) – o fato é que ambas as perspectivas importam. Elas inserem-se na problemática do debate entre agência-estrutura, sendo que a APE é crucial porque ela oferece uma conceituação melhor da agência, ao contrário das teorias de RI, que focam mais na estrutura, o que implica perda de poder explicativo sobre mudanças de política externa (HUDSON, 2005).

Entretanto, a estrutura também é fundamental, tendo em vista que constrange e molda o comportamento e a identidade dos Estados. Wendt (1999) afirma que os Estados possuem certo grau de autonomia em relação ao sistema social em que estão inseridos e critica a visão de que a política externa e a identidade são determinadas mais frequentemente pela política doméstica. De qualquer modo, o que importa mostrar é que a identidade do Estado impacta e sofre influência tanto da agência quanto da estrutura. Em relação a isso, Altoraifi (2012) afirma que a

[...] identidade em si é uma construção de fatores internos e externos; no entanto, a identidade do Estado é uma criação do Estado como um conjunto de instituições e atores domésticos. Portanto, a identidade do Estado refere-se à percepção dele sobre qual o papel que ele deve desempenhar e qual o status ele deve possuir nas relações internacionais. A identidade de um Estado pode mudar ao longo do tempo. Uma autoridade política do Estado deve construir essa identidade por meio de práticas que estão sob constrangimentos domésticos que lhe são inerentes – crescimento econômico e desenvolvimento, capacidades tecnológicas, poder militar, e opinião pública, entre outros – e no contexto de mudança da estrutura de poder presente na dinâmica das relações internacionais.

Além disso, a identidade do Estado refere-se a um conjunto de relações nas quais, baseados em uma identidade que escolheram, os Estados reconhecem outros como amigos, inimigos ou rivais. Essa ligação serve para pressupor que a identidade de um Estado seja ou ameaçada ou preservada enquanto ela interage com outros Estados. Em outras palavras, a identidade do Estado desempenha um papel ao moldar relações entre eles (ALTORAIFI, 2012, p. 38, *tradução nossa*)¹¹.

Por meio dessa citação, portanto, é possível argumentar que a identidade estatal é moldada tanto pela política doméstica – por intermédio da atuação de certas instituições – quanto pela política internacional, materializada na relação entre os Estados.

Diante disso, essa matriz teórica apresentada norteia a análise da política externa brasileira do governo Lula porque não se podem desprezar os condicionantes internos e externos que estruturam a formulação da política exterior para a América do Sul. Nesse sentido, observações sobre a evolução da identidade sul-americana do Estado brasileiro implica certo detalhamento da atuação de agentes domésticos importantes – como os Ministros de Relações Exteriores, o Secretário-Geral do Itamaraty e o assessor especial da presidência da República, Marco Aurélio Garcia – e da estrutura internacional, composta pelas principais instituições de integração regional – como CASA, o MERCOSUL e a UNASUL – que apresentam normas que moldam os comportamentos e as identidades dos Estados da região, e também pelo contexto de coincidência cronológica de governos de orientação esquerdista, que pode significar uma facilitação para essa evolução identitária da política exterior, porque possibilita a criação de esferas de influência – como propõe Onuf – que tenham maior semelhança ideológica com os princípios diplomáticos nacionais.

¹¹ Identity itself is a construction of internal and external factors; nevertheless, state identity is a creation of the state as body of institutions and domestic actors. Therefore, state identity refers to the state's perception of what role it should play and what status it should enjoy in international relations. A state's identity may shift over time. Each state's political leaders must construct such an identity through practice under inherent domestic constraints – economic growth and development, technological capabilities, military power, and public opinion, among others – and in the context of the changing power structure of dynamic international relations. Moreover, state identity refers to sets of relationships where, based on their chosen identity, states recognize others as friends, enemies, or rivals. The link is to assume that one's state identity is either threatened or preserved when interacting with other states. In other words, state identity plays a role in defining relationships between states.

2. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE REGIONALISTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O entendimento das identidades contemporâneas da política externa só pode existir se houver uma recorrência ao seu percurso histórico e, portanto, às suas formas de existência prévias. Destarte, é necessário atentar para o histórico de relações exteriores do Brasil, buscando entender as mutações da identidade da política exterior nacional, cujo marco, nessa seara, é a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) à frente do MRE.

Segundo Pereira (2006), quando o Barão assumiu a pasta, a política exterior do Brasil ainda oscilava entre dois eixos de atuação – EUA e Europa. Essa oscilação, em que se incorporou os EUA, deve-se, sobretudo, à proclamação da república brasileira. A esse respeito, Santos (2004) afirma que

O novo regime abandonou [...] a política do Império de oposição sistemática às iniciativas interamericanas. Ao perder sua peculiaridade de única monarquia americana, o Estado brasileiro [...] passou a ver de modo positivo a idéia de reforçar a identidade americana, que era o corolário do republicanismo (SANTOS, 2004, p. 128).

Apesar de partilhar os laços republicanos com os vizinhos, Pereira (2006) sustenta que a preferência da diplomacia nacional por aprofundar relações com os norte-americanos, em detrimento dos europeus, deve-se à vontade de o Brasil diferenciar-se dos demais países latino-americanos; a despeito disso, “essa aproximação nunca representou um descarte nos relacionamentos sul-americanos e europeus” (PEREIRA, 2006, p. 67).

Havia, portanto, uma convivência de várias identidades opostas que permeavam a política externa brasileira e que conviviam no mesmo espaço e de forma simultânea. Dessa forma, Pereira (2006) aponta a existência de uma alternância no relacionamento diplomático do Brasil entre o norte e o sul da América, e também com os europeus, afinal Rio Branco não queria ver a Doutrina Monroe¹² “como um princípio particular do continente americano no sentido de representar uma separação da Europa. Entendia que o velho continente carregava

¹² A Doutrina Monroe invocava proteção contra possíveis atos agressivos e conquistas perpetradas pelas potências europeias na América (BUENO, 2012). Para Malatian (2007), a Doutrina Monroe era uma declaração unilateral dos EUA que “expressava recusa firme à intervenção europeia no continente americano, seja na recolonização, seja na possível intervenção de caráter opressor nas novas nações que se formavam” (MALATIAN, 2007, p.44). Fonseca Júnior (2012) aponta que o quadro de fragilidade do processo de independência da América Latina contribuía para o fundamento da doutrina.

uma tradição e era importante para os países novos estarem em contato com ela” (PEREIRA, 2006, p.67).

2.1. O crescimento do poder dos Estados Unidos e o posicionamento do Brasil

O processo de ascensão dos EUA à posição de grande potência mundial é sintomático para entender a aproximação do Brasil a esse país. Conduru (1998) aponta que a grande diferença de poder político, econômico e militar entre esse país e os demais do continente americano passa a ser o aspecto fundamental das relações interamericanas, a partir das três últimas décadas do século XIX. Esse avanço norte-americano permitiu que o país projetasse seus interesses estratégicos, sobretudo econômicos, ao resto da América, principalmente quando se inicia a década de 1890 (CONDURU, 1998).

Diante disso, segundo Cervo e Bueno (2011), para Rio Branco, não havia alternativa senão estreitar relações com os EUA. Além disso, o chanceler brasileiro não via possibilidade de formação de um bloco de poder concorrente ao dos norte-americanos na América Latina, devido à fraqueza e à desunião dos países hispânicos. Dessa forma, o Brasil reconhecia os EUA como o centro de um subsistema internacional de poder (o norte-americano). A visão realista do Barão permitia-lhe perceber o peso que os EUA haviam adquirido na nova distribuição do poder mundial¹³ e o fato de que a América Latina estava inserida em sua zona de influência (CERVO e BUENO, 2011).

2.1.1. O Brasil no subsistema norte-americano

Esse novo quadro das relações internacionais permite apontar, portanto, a existência de inovações na diplomacia nacional. Nesse sentido, Pereira (2006) aponta que a inauguração da embaixada brasileira nos EUA, em 1905, materializou a aproximação do Brasil àquele país, simbolizando a mudança do eixo da política externa, que se deslocou da Europa (Inglaterra), para a América do Norte.

A natureza política da aproximação¹⁴ vinculava-se aos objetivos regionais do Brasil, que, segundo Mallmann (2010), eram a necessidade de estabilização das fronteiras e o

¹³ Deve-se ressaltar que o aumento de poder dos EUA na correlação de forças do cenário internacional relaciona-se com o movimento imperialista que esteve em curso durante o século XIX. Pereira (2006), por exemplo, destaca que a postura mais agressiva adotada pelos estadunidenses seguia a mesma linha das iniciativas imperialistas europeias, que buscavam mercados consumidores de manufaturados e fornecedores de matéria-prima, na Ásia e na África. O novo modo de atuação norte-americano era coincidente com a mudança no equilíbrio de poder do sistema internacional; dentre as novas ações da diplomacia dos EUA, inclui-se a guerra contra a Espanha, em 1898 (PEREIRA, 2006).

¹⁴ De acordo com Bueno (2012) e Amorim e Feldman (2012), a aproximação do Brasil aos EUA tinha, também, natureza comercial. No que concerne ao comércio, os norte-americanos eram os propulsores da agro exportação

estabelecimento de relações amistosas. Santos (2005) cita que, além do fato de a diplomacia de Rio Branco haver feito esforços em direção aos seus vizinhos sul-americanos, seu discurso assentou-se, também, na ideia de americanismo. Oliveira (2005) também aponta a busca da consolidação das fronteiras nacionais, mas destaca que a ênfase do Brasil no americanismo serviria para diminuir a influência europeia no continente americano, visando obter maior autonomia face ao sistema internacional. Por fim, Pereira (2006) ressalta que, além da rivalidade com o Brasil, a postura internacional da Argentina contribuiu para o estreitamento de relações entre os brasileiros e os estadunidenses, tendo em vista que era naquele país em que se fazia a maior oposição aos EUA e à ideia de pan-americanismo, tanto por sua ligação forte com a Europa quanto por ser um competidor comercial agrícola dos norte-americanos.

Essa aproximação aos EUA e à estratégia continental desse país, visando garantir os objetivos da política externa, culminou no estabelecimento daquilo que Burns (2003) chama de *aliança não escrita* entre o Brasil e os norte-americanos. Essa aliança seria costurada por meio de gestos simbólicos da diplomacia brasileira, por exemplo, a indiferença em relação às intervenções estadunidenses na América Central e no Caribe (COUTO, 2007; SANTOS, 2005). Dessa forma, é necessário enfatizar que esse vínculo apresentava vantagens para ambos os países.

Segundo Oliveira (2005), para os EUA, a aliança com o Brasil significava a legitimação de seu interesse em alargar o subsistema norte-americano no continente, especialmente diante dos vínculos estreitos existentes entre a Argentina e a Inglaterra. Cervo e Bueno (2011) afirmam que, além da posição estratégica do Brasil como forma de contrabalançar esses vínculos, a amizade brasileira era importante para os EUA devido ao potencial de seu mercado e às possibilidades de investimentos. Já Fonseca Júnior (2012) aponta para o interesse dos EUA de ter um parceiro de peso no continente. Nesse sentido, salienta-se o aspecto político da motivação da aliança diplomática com o Brasil, afinal, comparado aos vizinhos, esse país gozava de estabilidade e tradição na diplomacia para crescer politicamente no cenário internacional (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Para o Brasil, uma das vantagens para a aliança era a de que ela aumentaria sua capacidade de enfrentar situações litigantes¹⁵ (FONSECA JÚNIOR, 2012). Oliveira (2005) vai ao encontro disso, ao afirmar que a aliança implicava aumentar o poder de barganha do Brasil,

brasileira, já que seu mercado interno estava em franca expansão, consumindo produtos tropicais brasileiros, sobretudo o café (BUENO, 2012).

¹⁵ Fonseca Júnior (2012) ilustra essas situações com os casos do apoio americano, em 1840, para acabar com a ocupação francesa no Amapá, e em 1895, para evitar uma reocupação.

no plano externo, no que se refere às questões fronteiriças, sem, contudo, ceder parcelas de soberania. Outro argumento favorável à aliança era o de que ela serviria como instrumento de diplomacia preventiva, afinal os EUA sempre receberam pedidos de intervenção feitos contra o Brasil por alguns dos seus vizinhos ou rivais (FONSECA JÚNIOR, 2012). No âmbito doméstico, a aliança com os norte-americanos atendia aos interesses das oligarquias dominantes do sistema político nacional, tendo em vista que o Brasil era parte da periferia do mundo capitalista e exportava produtos primários aos estadunidenses (CERVO e BUENO, 2011). Finalmente, destacam-se as semelhanças do sistema político de ambos os países, afinal o Brasil também era uma república federativa, assentada em um regime constitucional (PEREIRA, 2006).

Existiam, também, razões subjetivas para a conformação da *aliança não escrita*. Nesse sentido, os laços com os norte-americanos poderiam ir além da diplomacia e incorporar até mesmo uma dimensão identitária¹⁶, as quais eram propagadas por expressões de admiração de Joaquim Nabuco – embaixador do Brasil nos EUA – em relação à civilização norte-americana, que, segundo ele, constituía um mundo à parte, pois construía uma civilização diferente da europeia, mais livre e mais pacífica, pois não estava imbuída de disputas por poder (FONSECA JÚNIOR, 2012).

A diplomacia nacional denotava, pois, uma coesão discursiva em torno do apoio à Doutrina Monroe. Além do Barão, Nabuco aderiu ao Monroísmo¹⁷, cuja motivação se fundamentava em dois aspectos: o primeiro, de que havia a necessidade de proteção do território brasileiro contra pretensões imperialistas dos países europeus; e o segundo, definido como ideal de união americana entre todos os Estados (FONSECA JÚNIOR, 2012).

A Doutrina Monroe foi, no início do século XX, reformulada pelo presidente norte-americano Theodore Roosevelt, conformando o chamado Corolário Roosevelt¹⁸. Bueno (2012)

¹⁶ Havia, entretanto, um problema sobre a formação de uma identidade americanista por meio do projeto monroísta. Santos (2004), por exemplo, mostra que “a criação de uma identidade entre os Estados Unidos e as nações que se estavam criando ao sul do continente não era, no entanto, tarefa fácil. Ainda em 1821 podia-se dizer que o sentimento dominante nas elites estadunidenses [...] era o de afirmar sua própria peculiaridade e traduzir isso em uma política externa extremamente isolacionista [...]” (SANTOS, 2004, p. 58). Essa política isolacionista era a Doutrina Monroe.

¹⁷ Uma das principais características da Doutrina Monroe era a plasticidade, ou seja, a adaptabilidade a circunstâncias, por exemplo, por meio de corolários – como o Corolário Polk – que preconizavam o oposto das ideias originais de Monroe, ou seja, a intervenção em assuntos latino-americanos e a conquista de territórios (FONSECA JÚNIOR, 2012).

¹⁸ Concebida como forma de proteção e não ingerência em relação a países europeus, a Doutrina tornou-se Corolário quando virou justificativa para intervenção em países latino-americanos que faziam parte da área de segurança norte-americana e para impedir que governos ou empresas estrangeiras adquirissem portos ou outros sítios que pudessem ameaçar a segurança ou as comunicações (BUENO, 2012).

considera que essa reformulação denota a configuração de uma nova política externa pan-americana engendrada pelos EUA.

A posição de Rio Branco em relação ao Corolário Roosevelt encontra diferentes interpretações. Oliveira (2005) argumenta que um dos eixos fundamentais da política externa de Rio Branco era a convergência ideológica, a qual se materializava no apoio brasileiro ao Corolário Roosevelt e ao processo de desenvolvimento do sistema interamericano de poder, comandado pelos EUA. Cervo e Bueno (2011) entendem que, apesar desse consentimento do Brasil em relação à estratégia norte-americana, Rio Branco não alimentava um idealismo ingênuo sobre o movimento pan-americanista, tendo clareza de que essa ideologia fora criada com o objetivo de cumprir interesses dos EUA.

Diante disso, a aceitação brasileira da política de Roosevelt era pragmática, pois procurava garantir os interesses nacionais, por exemplo, a possibilidade de realizar intervenções nos países vizinhos. Nesse sentido, Bueno (2012) recorda o fato de o Brasil também já ter praticado intervenções na região do Prata durante o período imperial. Já Pereira (2006) entende que

Rio Branco identificava de alguma forma as intervenções dos Estados Unidos no Caribe com as do Brasil na zona do Prata. A ocorrência de distúrbios fronteiriços sul-americanos poderia exigir algum tipo de intervenção brasileira e aceitá-la da parte dos Estados Unidos era, em alguma medida, possibilitá-la do lado brasileiro (PEREIRA, 2006, p.58).

Em outras palavras, o Brasil também notava a face imperialista da política norte-americana e, de acordo com Malatian (2007), sua aceitação do Corolário Roosevelt levou a que os vizinhos latino-americanos o acusassem de ser conivente com o imperialismo estadunidense.

Entretanto, para Rio Branco, nem todos os países latino-americanos inseriam-se em um contexto de instabilidade política, ou seja, de disputas políticas e de problemas institucionais. O próprio Barão afirmou o seguinte:

Não vejo motivos para que as três principais nações da América do Sul – o Brasil, o Chile e a Argentina – se molestem com a linguagem do Presidente Roosevelt [...] ninguém poderá dizer com justiça que elas estão no número das nações desgovernadas ou turbulentas que não sabem fazer “bom uso da sua independência”¹⁹.

Sendo assim, uma visão distinta traz uma interpretação de que esse discurso de Rio Branco era uma forma de – ao contrário de apoiar a legitimação da política intervencionista

¹⁹ AHI. Despacho reservado para Washington, 31/01/1905. Rio Branco a Alfredo de Moraes Gomes Ferreira.

norte-americana – na verdade, buscar atenuá-la, para também desmistificar a ideia, herdada do período imperial, de que o Brasil era intervencionista. Desse modo, a diplomacia brasileira almejava projetar a identidade da política exterior em dois planos distintos, ao mesmo tempo – na América do Sul e nos EUA – de acordo com a conjuntura que se apresentava e com o intuito de atender aos interesses nacionais. Assim poder-se-ia abrir espaço para uma maior cooperação no Cone Sul.

2.1.1.1. A postura brasileira frente ao ideário do pan-americanismo

Além do Corolário Roosevelt, a ideia de pan-americanismo também contribuiu para que a América Latina fizesse parte do subsistema norte-americano de poder. Conduru (1998), por exemplo, sugere que os dois subsistemas internacionais de poder nas Américas – o norte-americano e o sul-americano – sofreram um processo de tentativa de unificação perpetrado pelos EUA, por meio da ideologia propagada pelo movimento pan-americanista, a qual se assentava em um discurso que forjava uma identidade, de modo a servir como uma justificativa moral para uma relação – neocolonial, diga-se de passagem – na qual os EUA exerceriam uma “missão civilizadora”.

O discurso pan-americanista, ao visar construir uma identidade continental, baseava-se em dois mitos: o primeiro, aquele da unidade geográfica do continente, que o isolaria do resto dos problemas do mundo; e o segundo, aquele da afinidade política, materializado nos regimes republicanos dos países, o que os diferenciava dos regimes monárquicos tradicionais da Europa (CONDURU, 1998).

Diante dessa estratégia norte-americana, Couto (2007) entende que a política exterior se enquadrava nessa ideia de pan-americanismo, que fazia parte do seu capital diplomático. Como parte desse capital, a manutenção de um relacionamento privilegiado com os EUA contribuiria para que o Brasil aumentasse seu prestígio internacional (RICUPERO, 1995). Dessa forma, Cervo e Bueno (2011) destacam que a ideia de sistema continental passou a estar cada vez mais presente no discurso dos formuladores da política exterior.

Entretanto, a posição do Brasil de aceitação do ideal pan-americanista, adotando uma postura de não-confronto, foi recebida de forma negativa pelos países hispano-americanos, afinal a política continental dos EUA era percebida por eles como imperialista, dado o seu caráter intervencionista (MALATIAN, 2007). Seguindo essa linha argumentativa, Pereira (2006) salienta que a percepção negativa dos latino-americanos em relação ao Brasil incentivava-o a apoiar o pan-americanismo, o que contribuía ainda mais para a geração de um clima inamistoso na região. A concordância do Brasil com as políticas desenvolvidas pelos

EUA escancarava, portanto, as suas diferenças com os vizinhos latino-americanos. De acordo com Pereira (2006):

Pode-se dizer que o Brasil sempre foi uma ovelha negra no continente. Isso se deveu especialmente ao contraste entre o republicanismo hispano-americano e o monarquismo brasileiro, diferença que se expandia para outros âmbitos, como o das alianças e dos projetos nacionais. O sistema escravista brasileiro foi outro ponto de divergência com os países latinos, bem como as questões litigiosas fronteiriças. Alguns eventos históricos, no entanto, foram particularmente importantes para firmar esse esplêndido distanciamento recíproco, como o reconhecimento brasileiro da coroação de Maximiliano no México, em 1862, contra toda a posição latina, e a Guerra do Paraguai (PEREIRA, 2006, p. 122).

Fonseca Júnior (2012) e Pereira (2006) destacam as diferenças do projeto pan-americano e do monroísta. Para ambos os autores, a Doutrina Monroe nasceu para ser unilateral²⁰, ao passo que o pan-americanismo nasceu para ser multilateral²¹, expressão da igualdade e da cooperação entre os Estados. Essa combinação de unilateralismo com multilateralismo levou o Brasil a ter de lidar, ao mesmo tempo, com os EUA e com os vizinhos²² (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Apesar do estreitamento dos vínculos entre o Brasil e os EUA, de acordo com Fonseca Júnior (2012), havia um aspecto fundamental que equilibrava as relações entre os dois países: a defesa da soberania nacional. Segundo o autor, Rio Branco agia pragmaticamente, de modo a evitar qualquer gesto que comprometesse a autonomia diplomática do país. A ideia de soberania significava não fazer concessões a qualquer custo, mesmo que o resultado disso

²⁰ Pereira (2006) ressalta que o unilateralismo monroísta se deveu, sobretudo, à desigualdade de poder que havia entre os EUA e os demais países das Américas Central e do Sul, afinal os norte-americanos eram o único país capaz de contrabalançar os interesses europeus.

²¹ Fonseca Júnior (2012) enfatiza que o pan-americanismo era vontade tanto dos EUA quanto fruto do ímpeto dos latino-americanos por um concerto continental, materializado por Bolívar e, por isso, ele era multilateral, tendo visado introduzir uma ideia de igualdade formal entre as nações americanas. Apesar da ideia de cooperação e de igualdade entre Estados, o pan-americanismo era, muitas vezes, entendido como uma política imperialista, considerando-se que buscava a abertura de novos mercados consumidores, para fazer avançar sua área de influência (PEREIRA, 2006).

²² Segundo Pereira (2006), o Brasil tinha de escolher – assim como na dicotomia monroísta entre a Europa e a América – entre a América hispânica e a América do Norte. O autor expõe essa dicotomia por meio da análise de Nabuco sobre essas duas regiões. Desse modo, a inevitabilidade da aproximação do Brasil aos EUA era uma espécie de destino nacional para Joaquim Nabuco, por duas razões: a primeira era a de que um vínculo maior com os estadunidenses garantiria a integridade territorial do Brasil; a segunda relacionava-se com o prestígio de poder ser parceiro dos EUA, o que possibilitaria ao Brasil tornar-se polo estratégico de poder na região. Por outro lado, a aproximação aos países latinos não agradava a Nabuco porque eles não tinham força e prestígio suficientes para proteger e desenvolver o continente, e careciam de estabilidade interna; além disso, o Brasil possuía rivalidades históricas com a Argentina, o Peru, o Uruguai e o Paraguai.

Já Doratioto (2000) entende que a política externa teria de aproximar e harmonizar a política norte-americana com a política latino-americana. Ricupero (1995) concorda com essa visão, afinal ele afirma que essas duas esferas de relacionamento não eram incompatíveis, a despeito de o Brasil ter agido conforme a agenda de Washington, o que implicou, em certas ocasiões, uma priorização em tornar a amizade com os EUA mais forte, em detrimento de relações mais profundas com os países latino-americanos.

implicasse conflitos com os EUA. Amorim e Feldman (2012) também sublinham a autonomia da política exterior brasileira, por meio da atuação do Brasil na Conferência de Haia²³, que foi essencial para a projeção internacional do país, afinal a defesa brasileira do princípio da igualdade soberana nas discussões sobre aquelas novas instituições indica que Rio Branco tinha em mente a solidariedade latino-americana como elemento que integrava o interesse nacional (AMORIM e FELDMAN, 2012).

Essa combinação de dois eixos da política exterior, onde, de um lado, ela gravitava em torno dos EUA e, de outro, em torno da América Latina, é materializado nas atuações dos Estados americanos nas Conferências Pan-americanas. A esse respeito, Dulci (2008) afirma que nessas conferências, é possível encontrar dois discursos que manifestavam identidades distintas: um pan-americano – construído principalmente pelos representantes estadunidenses; e outro latino-americano – elaborado sobretudo pelos delegados argentinos. No que tange à diplomacia brasileira, a autora argumenta que

[...] vemos que nosso país, na maior parte das contendas, tentava manter uma posição neutra, no limiar entre esses dois discursos identitários. Assim, quando convinha, a chancelaria brasileira se aproximava dos Estados Unidos e, conseqüentemente, se valia do discurso pan-americano, principalmente se isso aumentasse seu poder de influência nas Conferências Pan-Americanas. Noutras vezes, a diplomacia brasileira se aproximava dos demais países latino-americanos, especialmente quando estavam em jogo, na perspectiva do Itamaraty, acordos que prejudicassem os interesses nacionais brasileiros (DULCI, 2008, p. 2)

Portanto, evidencia-se que, em certos momentos – em contraste com a aproximação aos EUA – a política externa brasileira buscava incorporar uma identidade latino-americana, por exemplo, por meio da tentativa de costurar acordos e alianças com os países vizinhos.

2.1.2. O Brasil no subsistema sul-americano

Apesar da aproximação brasileira aos EUA e do reconhecimento pela política externa de que esse país era o centro de um subsistema de poder, isso não implicou integrá-lo passivamente (CERVO e BUENO, 2011). Desse modo, a diplomacia brasileira agia de maneira prudente em relação às intervenções estadunidenses na América do Sul e buscava, simultaneamente, empenhar-se em tornar mais profundas as relações com Argentina, Bolívia, Chile, Uruguai e Paraguai, voltando suas preocupações para o Cone Sul (SANTOS, 2005).

²³ A Conferência de Haia é um dos exemplos de conflito com os EUA, pois representou uma ocasião em que Rui Barbosa – senador da República e embaixador em missão em Haia – defendeu que as novas instituições multilaterais (Tribunal Permanente de Arbitragem e Corte de Presas) que estavam sendo propostas deveriam basear-se no princípio da igualdade jurídica dos Estados, o que era contrário ao que os norte-americanos pensavam (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Fonseca Júnior (2012) aponta para a interpretação de Rio Branco do Corolário Roosevelt para mostrar, também, que o Brasil não fazia parte do subsistema de poder americano de forma submissa. Nesse sentido, o autor destaca que a aceitação, por Rio Branco, das consequências do Corolário e a adoção da mesma dicotomia de estabilidade e instabilidade de Roosevelt para diferenciar o Brasil dos vizinhos não significavam que o Corolário teria a mesma finalidade para a política externa brasileira. Primeiramente, a “diferenciação do Brasil dos vizinhos” – dentro dessa dicotomia – servia para mostrar possibilidades de atuação brasileiras que os demais países não tinham. A soberania e estabilidade nacionais legitimavam o país a ter atuação moderadora no Cone Sul e lidar de igual para igual com os EUA, que deveria, portanto, perceber o Brasil como uma oportunidade de parceria, não como uma ameaça. Essa estabilidade garantiria, ao menos no plano ideológico, algum equilíbrio na aproximação aos norte-americanos (FONSECA JÚNIOR, 2012). Em segundo lugar, a vantagem de o Brasil ser estável não era justificativa para intervir nos vizinhos, ao contrário do que defendia os EUA. Desse modo, o Barão pregou a não intervenção nos demais países do Cone Sul, revertendo a lógica da política externa imperial (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Em relação ao Cone Sul, Bandeira (2006) ressalta a atuação brasileira nessa área, ao afirmar que, desde os tempos da colonização até a metade do século XX, seus interesses e ações concentraram-se, principalmente, na região do Prata, formada por países com os quais o Brasil dividia fronteiras habitadas (Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia). Gehre (2011) entende que essa preocupação demasiada da chancelaria do Barão do Rio Branco com o Prata deve-se ao fato de que, nesse lugar, concentravam-se as principais forças sul-americanas. Esse entendimento de Rio Branco culminou em uma desconsideração de outras áreas importantes da América do Sul, por exemplo, o Pacífico e a Amazônia, nas quais os esforços brasileiros se restringiram à solução das questões de fronteira (GEHRE, 2011).

A partir disso, podemos observar as linhas mestras de ação da política exterior brasileira para a América do Sul, que encontram diferentes interpretações entre alguns autores. Para Doratioto (2000), a política sul-americana do Brasil tinha como pilares de sustentação a não intervenção em assuntos domésticos dos demais países e o apoio aos governos legalmente constituídos²⁴, pois Rio Branco acreditava que eles contribuiriam para que houvesse

²⁴ Exemplos dessa política mais pacifista e distante são: no Uruguai, a não intervenção do governo brasileiro na contenda entre o Partido Blanco e o Partido Colorado, apesar de o Brasil ser próximo desse último; e no Paraguai, onde Rio Branco – a despeito das fortes ligações do Partido Colorado com o Brasil – não tinha preferência partidária e não quis intervir, tendo priorizado a busca por uma solução conciliatória para restabelecer a ordem e a paz, quando um movimento de oposição liberal rebelou-se contra o Partido Colorado, que estava no poder (DORATIOTO, 2000).

estabilidade política na região, considerando-se que sua opinião era a de que revoluções e golpes geravam situações de instabilidade que poderiam levar os EUA a intervirem na América do Sul, o que poderia afetar, também, o Brasil (DORATIOTO, 2000).

Amorim e Feldman (2012) preferem exaltar o pacifismo e o clima de confiança e amizade entre todas as nações sul-americanas como características principais da atuação regional do Brasil. Nesse sentido, destaca-se o trabalho do Barão no sentido de reverter preconceitos históricos e desconfianças dos vizinhos em relação ao Brasil, o que levou à operação exitosa na solução pacífica das questões lindeiras. A concepção de Rio Branco sobre as fronteiras era a de superação da visão de inimidade em relação aos vizinhos, afinal os limites territoriais não implicavam divergência e separação, mas segurança e paz (AMORIM e FELDMAN, 2012).

Para Conduru (1998) a linha de ação da política externa para a América do Sul baseou-se na crença de que, para garantir a paz na região, era preciso manter um alto nível de diálogo diplomático. Nesse sentido, no que concerne à Argentina e ao Chile, Rio Branco acreditava – a despeito das rivalidades que existiam – ser necessário fortalecer a convivência pacífica, o que o levou a elaborar um projeto de tratado de “cordial inteligência política e arbitramento”, conhecido como Pacto ABC (CONDURU, 1998). Esse pacto, segundo Bueno (2012), buscava o equilíbrio da América do Sul contra desígnios imperialistas e projetos de hegemonia.

2.1.2.1. O Pacto ABC

A ideia de viabilização do Pacto ABC vislumbrava-se desde 1904, dois anos após o início da gestão do Barão, que sugeriu a criação de um instrumento legal que culminasse na garantia da paz e da ordem na região (BUENO, 2012). Bandeira (1987) também afirma que desde 1904, Rio Branco havia manifestado o interesse em realizar algum acordo em conjunto com Argentina e Chile, almejando a coordenação de políticas entre os países, com o objetivo central de preservar a segurança interna dos três Estados. A esse respeito, Conduru (1998) também nota que a preocupação com a instabilidade política da América do Sul é o que motivaria a essência do Pacto, por meio do qual o Barão buscava estabelecer uma espécie de “hegemonia coletiva” no subsistema sul-americano.

O Pacto ABC pode ser visto como um condomínio oligárquico de nações em benefício da paz na América do Sul e como uma tentativa de reproduzir a política de alianças existente na Europa e na Ásia, própria de um mundo multipolar (BUENO, 2012). Para Malatian (2007), o Pacto ABC visou ao estabelecimento de um acordo entre os três países, com o intuito

de atingir um equilíbrio de forças no Cone Sul e, simultaneamente, ser um instrumento de enfrentamento solidário de temas da agenda internacional que envolvessem seus signatários.

Apesar de não querer confrontar os EUA, o texto do projeto do Pacto ABC sugeria uma troca de informações políticas e militares, para coordenação de posições comuns, em caso de insurreições em algum deles ou mesmo em algum país vizinho (RICUPERO, 1995). Conduru (1998) destaca a previsão de que deveria haver algum nível de cooperação militar como aspecto mais inovador do projeto de tratado ABC; no entanto isso não implicava a possibilidade de violações de soberania dos países, por meio de intervenções coercitivas.

O significado do Pacto ABC para as relações continentais encontra interpretações distintas. Ricupero (1995) entende que os signatários do Pacto ABC teriam a função de estabilizar a América do Sul e de distribuir o poder na região, dividindo o controle do processo pan-americano, por meio do qual eles exerceriam uma hegemonia na América do Sul, complementar àquela dos EUA na América Central e no Caribe. Para Conduru (1998), o Pacto ABC “pode ser interpretado como uma resposta sul-americana ao Corolário Roosevelt” (CONDURU, 1998, p.72), mas no sentido de consistir em um instrumento adicional de hegemonia dos EUA na região (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Para Bueno (2012), o projeto do ABC não se destinava a contrabalançar a influência norte-americana. Por isso, Rio Branco, segundo Conduru (1998), manifestou-se contrariamente à formação de alianças entre países latino-americanos que se voltassem contra os EUA. Bueno (2012) exemplifica essa posição do Barão na questão da Venezuela²⁵, quando ele recusou a ideia da Argentina de formar uma liga de países sul-americanos, cujo objetivo era posicionar-se contra às demonstrações de força dos países europeus e protestar contra a cobrança coercitiva de dívidas por parte dos europeus.

Doratioto (2000) e Bandeira (1973) têm opiniões diferentes, pois afirmam que o Pacto serviria como resistência às pretensões imperialistas norte-americanas e europeias, especialmente porque “o Barão do Rio Branco fazia parte de uma geração intelectual que tinha ‘temor obsessivo’ de que o Brasil sofresse invasão das potências expansionistas, perdendo autonomia ou parte de território” (DORATIOTO, 2000, p.134).

²⁵ Cidades da Venezuela sofreram bloqueio e bombardeios, em 1902, por forças da Inglaterra, da Alemanha e da Itália, visando à cobrança de dívidas públicas. O ministro das Relações Exteriores argentino, Luis María Drago, considerou esses atos ilegítimos, pois defendia a soberania e a inviolabilidade territorial dos Estados americanos contra a cobrança daquelas dívidas, ao contrário do que sustentava a Doutrina Monroe, que afirmava que não deveria ficar impune quem fosse mau pagador. Essas ideias ficaram conhecidas como “Doutrina Drago”. Para saber mais sobre isso, ver Malatian (2007) e Fonseca Júnior (2012).

Por fim, Amorim e Feldman (2012) também atentam para o imperialismo das grandes potências, ao sublinharem que o Pacto ABC teria influências positivas tanto no plano doméstico quanto no plano externo, de modo a contribuir para minimizar as possibilidades de intervenção estrangeira na região. Rio Branco tinha ciência das dinâmicas conflituosas que poderiam limitar as ações do Brasil e, desse modo, não buscou superá-las por meio de rivalidades regionais; preferiu valer-se delas como forma de apontar a necessidade de coesão política e militar na América do Sul (AMORIM e FELDMAN, 2012).

A aproximação do Brasil à Argentina e ao Chile, por meio da tentativa de conformação do Pacto ABC, deve-se, segundo Cervo e Bueno (2011), ao pragmatismo, que também caracterizou as relações do Brasil com os EUA. Nesse sentido, o movimento em direção aos vizinhos do sul do continente visava à superação de perspectivas imperialistas sobre o Brasil e ao ganho de maior liberdade de ação na região do Cone Sul (CERVO e BUENO, 2011). Sobre essa imagem imperialista, discorrendo sobre a criação da embaixada brasileira nos EUA, Bueno (2003) cita uma afirmação de Rio Branco:

[...] Washington foi sempre o principal centro das intrigas e dos pedidos de intervenção contra o Brasil por parte de alguns dos nossos vizinhos, rivais permanentes ou adversários de ocasião. Quando ali chegou, em 1824, o primeiro agente diplomático do Brasil já encontrou uma missão sul-americana que pedia contra nós o apoio dos Estados Unidos. Em 1903 e 1904, no período agudo de nossas dissidências com a Bolívia e o Peru, lá se andou também procurando promover intervenções e fazendo oferecimentos tentadores. O ex-presidente Capriles, da Bolívia, confessou, em um folheto conhecido, o que por ordem sua foi feito nesse sentido (BUENO, 2003, p. 161)²⁶.

Apesar de não querer ser percebido como um país imperialista, o debate em torno da concretização do Pacto serviu para o Brasil demarcar sua diferença em relação a esses países, ou seja, apresentar-se como estável e angariar ganhos com essa postura. A esse respeito, Fonseca Júnior (2012) argumenta que

Para o barão, os países eram iguais no plano jurídico [...], mas diferentes nos planos político e social (os irresponsáveis, instáveis etc.). Para o Brasil, o problema era estar cercado por “diferentes”, e mostrar a diferença era necessário, até para ganhar respeitabilidade internacional. O debate em torno do Pacto ABC coincidiu com problemas institucionais no Paraguai, no Uruguai e no Peru. Ora, se levado adiante, o Pacto serviria para isolar aqueles problemas [...]. Ao propor um instrumento que favoreceria a estabilidade regional, Rio Branco garantia espaço para uma liderança brasileira e uma medida de controle do Monroísmo (FONSECA JÚNIOR, 2012, p.589).

²⁶ Bueno (2003) afirma que esse texto foi publicado no *Jornal do Commercio* pelo Barão do Rio Branco, no qual ele utilizou o pseudônimo de J.Penn, e foi republicado pela Imprensa Nacional.

Uma das consequências dessa posição do Brasil seria, portanto, a contenção do pan-americanismo pelo Pacto ABC, o que amenizaria o sentido de “alinhamento automático” que parecia ter a aproximação aos EUA e criaria um instrumento independente de segurança na região (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Segundo Doratioto (2000), Rio Branco obteve êxito em projetar o Brasil no cenário internacional, bem como em criar um clima de confiança entre os países vizinhos. Dentre os interesses nacionais figuravam aquele de adquirir maior autonomia na região e conseguir aumentar o prestígio do país por meio da apropriação de imagem de líder do continente (PEREIRA, 2006). Burns (2003) corrobora isso, ao afirmar que “o patriotismo de Rio Branco orientava sua política destinada a ampliar o prestígio do Brasil no mundo, dando ao seu país uma posição predominante na América do Sul” (BURNS, 2003, p. 65). Contudo, como não conseguiu concluir o Pacto ABC²⁷, a diplomacia não conseguiu alçar o Brasil a essa posição de liderança na região (DORATIOTO, 2000).

Por meio dessas distintas interpretações, é possível afirmar, em suma, que o Pacto ABC serviu a dois objetivos brasileiros: o primeiro de exercer o papel de replicador da hegemonia estadunidense na América do Sul, de modo a tornar o jogo de poder mais favorável, tendo em vista que, caso houvesse alguma ameaça, o Brasil estaria resguardado pelos EUA; o segundo foi o de gerar um movimento de contrabalanço aos EUA, de modo a criar um clima de confiança mútua e de maior cooperação, por meio da construção de esferas de influência que são embrionárias da identidade sul-americana. Esse processo tem relação com o interesse nacional, que consistia no anseio de exercer liderança na América do Sul.

Sobre essa liderança almejada pela política exterior brasileira, é possível afirmar que o Brasil enxergava a proximidade aos EUA como um fator importante de configuração da balança de poder a seu favor:

Nesse contexto sul-americano [...] existia uma disputa constante entre o Brasil e a Argentina pela liderança regional. Ao passo que a Argentina tinha bom relacionamento com grande parte dos países hispânicos, o Brasil só tinha como verdadeiro aliado o Chile, não por coincidência o único país que não nos faz fronteira. Para o Brasil era essencial obter o apoio norte-americano a fim de fazer a balança de poder, influência ou liderança pender para o seu lado. Assim o Brasil estaria em boas graças (PEREIRA, 2006, p.66).

²⁷ Entre as razões para o não avanço do Pacto ABC, encontram-se as tensões regionais históricas, não somente entre o Brasil e a Argentina, mas também entre a Argentina e o Chile – como nos casos de disputa pelos territórios de Tacna e Arica – que impediram a superação dos antagonismos entre os países (MALATIAN, 2007).

Desse modo, com o intuito de alcançar o prestígio desejado, Rio Branco tentou, entre outras ações²⁸, melhorar os vínculos diplomáticos com os vizinhos (PEREIRA, 2006). Para tanto, buscou construir um ambiente de confiança mútua nos países latino-americanos, que se estabeleceu, em algumas ocasiões, por intermédio da atuação da diplomacia brasileira como porta-voz dos vizinhos em relação aos EUA, por exemplo, na mediação do Itamaraty entre o Chile e os EUA na questão da Alsop²⁹; e no empenho em convencer Elihu Root, Secretário de Estado dos EUA, a estender sua visita a outros países da América do Sul, além do Rio de Janeiro (RICUPERO, 1995).

Sobre o caso da Alsop, há interpretações divergentes. Segundo Pereira (2006), Nabuco entendia que ele era exemplo de que não era interessante que os países sul-americanos se indispussem com os EUA e, por isso, o Brasil tratou de mediar a questão, possibilitando uma solução pacífica. Já Amorim e Feldman (2012) compreendem que esse episódio significou uma ação independente da política externa brasileira, o que evidenciou que a amizade com os norte-americanos não era incondicional. Nesse caso, o Barão criticou as ameaças dos EUA de uso da força contra o Chile, que era importante aliado brasileiro, e afirmou que era direito do Brasil operar na América do Sul sem a anuência dos EUA (AMORIM e FELDMAN, 2012).

Esse caso da Alsop ilustra o fato de que o Brasil pendia, realmente, entre os dois subsistemas (norte-americano e sul-americano). As visões dos autores são distintas porque, fatalmente, uma delas representa um olhar mais pragmático sobre a realidade, ao passo que o outro exalta mais a tradição diplomática iniciada pelo Barão. De qualquer modo, é possível inferir, por meio dessa atuação brasileira na questão da Alsop, que a cooperação do Brasil com os países sul-americanos não servia como instrumento meramente compensador de sua *aliança não escrita* com os EUA. Ao contrário, essa questão evidencia que houve momentos em que a diplomacia brasileira chocou-se com a política implementada pelos EUA, o que denota a vontade de incutir uma identidade sul-americana na política exterior, contrastando com sua tônica americanista.

²⁸ Exemplos dessas ações são as medidas de aumentar a participação do Brasil em conferências internacionais, reformular o Itamaraty e seu quadro, e trazer representantes estrangeiros para conhecer a então capital do país, o Rio de Janeiro (PEREIRA, 2006).

²⁹ O caso Alsop consistiu em ameaça de rompimento de relações diplomáticas entre os EUA e o Chile, devido a uma antiga reclamação da Alsop Company, uma empresa norte-americana. Antes da guerra do Pacífico, foi-lhe concedida, pela Bolívia, direitos de mineração, os quais foram retirados pelo Chile depois que ele incorporou parte do território boliviano após a guerra. Os EUA queriam que a questão fosse resolvida por meio de arbitramento e obrigavam o Chile a reconhecer que eles tinham o direito de intervir em favor de uma pessoa privada, que era a empresa. Como o Chile se recusou a fazê-lo, os estadunidenses deram um ultimato, afirmando que se o Chile não reconsiderasse sua posição, as relações diplomáticas estariam rompidas. Para saber mais, ver Pereira (2006).

2.1.2.2. *Relações Brasil-Argentina (1902-1912)*

As relações entre Brasil e Argentina tiveram estágios variados e distintos, porque houve momentos de boa cooperação³⁰, mas a rivalidade tornou-se latente ainda na gestão do Barão (BUENO, 2012). Doratioto (2000) concorda com essa afirmação e também argumenta que as relações bilaterais eram marcadas pela herança histórica de rivalidade³¹ entre ambos e pela falta de entusiasmo da Argentina em se engajar em uma política de cooperação com o Brasil. Elas atingiram seu pior momento em 1908, como consequência às desconfianças do país vizinho sobre o programa de rearmamento naval brasileiro (DORATIOTO, 2000).

Apesar de as intenções do Barão não serem ofensivas, a aliança com os EUA estimulava suspeições quanto aos verdadeiros objetivos brasileiros. A esse respeito, Oliveira (2005) chama atenção para o peso que os norte-americanos poderiam ter na arbitragem de questões lindeiras e para o reequipamento naval brasileiro como aspectos que constituíam a aliança entre as duas nações e que estimulariam a desconfiança quanto às pretensões do Brasil na América do Sul. Além disso, Bueno (2012) pontua que a aprovação, pelo Legislativo brasileiro, do projeto de rearmamento naval constituía um dos principais elementos da rivalidade³² entre Brasil e Argentina.

A deterioração das relações entre os dois países deve-se muito à oposição do Ministro de Relações Exteriores argentino à época, Estanislao Zeballos³³, que influenciou grande parte da opinião pública argentina a se posicionar contra o Brasil (HEINSFELD, 2008). O rearmamento da Marinha brasileira gerou alarde nos meios político e militar e na imprensa

³⁰ No âmbito comercial, as relações entre Brasil e Argentina eram muito boas, tanto que os argentinos eram um dos principais fornecedores de alimentos ao Brasil, especialmente de trigo e de farinha; desse modo, as relações comerciais seguiam um fluxo quase que invariável, em que os saldos eram sempre favoráveis à Argentina (BUENO, 2012). Ao contrário do que ocorria em relação à economia dos EUA, país com o qual a Argentina possuía economia concorrente no mercado internacional, com o Brasil, a relação era inversa, porque ambos eram complementares, o que facilitava o entendimento político entre eles (DORATIOTO, 2000). Bueno (2012) também destaca que, no início da gestão de Rio Branco, as relações brasileiro-argentinas atravessavam bom momento, levando-se em consideração que o presidente argentino à época, Júlio Roca, no fim de seu mandato, em 1904, deixou as relações de seu país com o Brasil em grande nível de confiança e concordância.

³¹ No início da República, em 1890 e em 1895, houve um contencioso entre ambos os países, que envolvia disputa por territórios, a qual ficou conhecida como questão das Missões ou Palmas. Rio Branco era representante do Brasil e Estanislao Zeballos da Argentina. O tratado de 1890 não foi aprovado pelo Congresso brasileiro, o que obrigou a diplomacia a voltar atrás; desse modo, em 1895, a questão foi resolvida por meio de arbitramento feito pelo presidente dos EUA, Grover Cleveland, que deu ganho de causa ao Brasil. Para compreender melhor a relação entre Zeballos e Rio Branco, ver Heinsfeld (2008).

³² Outros exemplos que fomentaram essa rivalidade são: a elevação das Legações dos EUA no Rio de Janeiro e do Brasil em Washington à categoria de embaixada; e a natureza das relações de Brasil e Argentina com Uruguai e Paraguai, que tinham como pano de fundo a preocupação com uma eventual aspiração de hegemonia do rival (BUENO, 2012).

³³ Zeballos era um crítico da política externa brasileira, e o contencioso de Palmas foi interpretado na Argentina como expressão da política expansionista brasileira. Zeballos já havia criticado a política do Brasil em 1894, quando, ao apresentar a defesa da Argentina, acusou o Brasil de imperialismo, por desenvolver política agressiva na região do Prata desde o Império. Para saber mais, ver Malatian (2007) e Heinsfeld (2008).

argentinos, cuja opinião era a de que isso era sinal da prepotência do Brasil e que Rio Branco tinha mudado radicalmente a política externa, com vistas a restaurar a preeminência do Brasil – ao mesmo modo de como fora conduzida durante o regime monárquico – na região sul-americana (CERVO e BUENO, 2011; CONDURU, 1998). Mesmo com Rio Branco tendo proferido discurso, em 1908, no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), negando que o Brasil tinha interesse de atacar os vizinhos, a repercussão na imprensa argentina foi intensa, sendo que houve jornais³⁴ que se manifestaram favoravelmente ao Brasil, afirmando que o discurso do Barão havia desmistificado a ideia de o país ser imperialista, ao passo que outros se posicionaram contra, argumentando que o discurso de paz escondia as reais intenções brasileiras (HEINSFELD, 2008).

É fato que, para Rio Branco, o rearmamento recolocaria a Marinha em posição de destaque na América do Sul e que a amizade que o Brasil deveria ter com todas as nações do continente, especialmente com a Argentina e com o Chile, não significava que o país devesse abdicar de ter recursos militares para, ocasionalmente, sustentar suas posições (BUENO, 2012). Todavia, segundo Doratioto (2000), o desejo de Rio Branco de um rápido aumento da Marinha nacional era medida preventiva – sem pretender qualquer tipo de agressividade – já que ele tinha certa cautela em relação à posição dos argentinos.

De acordo com Bueno (2012), essa prevenção expressava-se, também, como forma de o Brasil precaver-se – e também resguardar o prestígio nacional – de possíveis agressões estrangeiras, tanto de fora do continente quanto dos vizinhos sul-americanos, afinal havia frequentes ofensivas das potências imperialistas contra países africanos e asiáticos para resguardar o litoral. Para a Argentina, a motivação do rearmamento naval também era defensiva – mas como reação ao programa brasileiro – e obedecia ao espírito imperialista de uma nação orgulhosa de si (BUENO, 2012).

Para Conduru (1998) essa rivalidade do Brasil com a Argentina, a oposição desse país ao programa de rearmamento naval brasileiro inviabilizou a possibilidade de formação de uma aliança política que vinculasse ambos os países. Seguindo essa linha, Bueno (2012) observa que a discussão do projeto do ABC situava-se no contexto do rearmamento naval, o que permite inferir que Rio Branco fazia uso de uma política de alianças, para tentar impedir que houvesse objeções ao programa naval brasileiro. No tocante a essas alianças, Doratioto (2000) salienta que o Pacto ABC sofreu resistência da Argentina, devido às possíveis

³⁴ O jornal *El País* defendeu a ideia de que o Brasil não era imperialista, ao passo que os jornais *El Sarmiento* e *La Prensa* discordaram dessa visão. Ver mais em Heinsfeld (2008).

desconfianças que geraria nos demais países sul-americanos, principalmente, o Peru (DORATIOTO, 2000).

Essa rivalidade entre brasileiros e argentinos envolvia a temática da identidade latino-americana e manifestava-se também, nas Conferências Pan-americanas. Segundo Dulci (2008),

[...] dentro do discurso identitário latino-americano existiu uma disputa de interesses em torno da liderança dos países latino-americanos e de hegemonia no continente sul-americano. O papel desempenhado pela Argentina nas Conferências Pan-Americanas [...] demonstra que esse país tinha um projeto político para a América Latina, em especial para a região do Cone-Sul (DULCI, 2008, p. 10)

A identidade latino-americana tem traços de ambiguidade porque há momentos em que ela é ampla, abarcando todos os países que participavam das conferências e em outras ocasiões ela é restrita, excluindo o Brasil e outros países não-hispânicos de forma proposital; essa identidade mais restrita foi criada pelos argentinos, de forma a negar o discurso pan-americano e enfraquecer o Brasil, ao afirmar que este país não tinha vontade própria e seguia o projeto formulado pelos EUA (DULCI, 2008). O problema de se excluir o Brasil é que a identidade latino-americana abandona seu componente de “latino-americanismo” e passa, de acordo com Dulci (2008) a ser uma identidade hispânica.

Não obstante esses problemas no relacionamento brasileiro-argentino, Malatian (2007) entende que a entrada de Roque Sáenz Peña na presidência da Argentina, em 1910, acalmou as relações com o Brasil. Para Doratioto (2000), isso ocorreu porque o novo presidente tinha ideias próximas àsquelas de Rio Branco, já que considerava que a manutenção da paz na América do Sul dependia de um bom entendimento entre ambos. Por isso, Sáenz Peña almejava uma coordenação política com os brasileiros, para contrapor-se aos EUA e construir uma espécie de “hegemonia dual” brasileiro-argentina sobre o continente. Destarte, surgiu um novo momento de cordialidade entre ambos, o que levou a um acordo de cavalheiros, em 1911, que pôs fim à corrida armamentista, pois se abandonou a ideia de construir um novo encouraçado (DORATIOTO, 2000). Outro fator importante para a gradual distensão das relações bilaterais foi a renúncia de Zeballos³⁵ como ministro, ainda em 1908 (HEINSFELD, 2008).

³⁵ Zeballos renunciou porque ficou desmoralizado, após o caso do telegrama número 9. Esse telegrama havia sido enviado pelo Brasil à sua legação, em Santiago, no Chile, mas foi interceptado em Buenos Aires, possivelmente por ordem de Zeballos, e decifrado com um código adulterado, revelando que o Brasil tinha um plano agressivo em relação à Argentina, em que Brasil e Chile se aliariam contra ela. O problema é que, com o código deturpado, o conteúdo do telegrama era falso, e Rio Branco provou isso ao revelar publicamente o código verdadeiro usado nas correspondências diplomáticas e também o conteúdo real do telegrama, corroborando que nele não havia

De modo geral, toda a tensão que envolveu os programas de rearmamento de Brasil e Argentina acabou sendo positiva para a relação entre ambos, já que nenhum dos dois saiu ganhando dessa disputa. Segundo Doratioto (2000), “o rearmamento naval argentino, ao promover um equilíbrio com o Brasil, facilitou o redirecionamento das relações bilaterais, sem que isso fosse visto como a vitória de uma das partes a partir de uma posição de força” (DORATIOTO, 2000, p.141).

A variação das relações entre Brasil e Argentina – em que houve, por um lado, momentos de grande rivalidade e, de outro lado, momentos de distensão – importa para mostrar que a configuração de identidades e o estabelecimento de interesses varia conforme a conjuntura vigente. Nesse sentido, a disputa pela liderança regional entre os dois Estados colocou em choque dois interesses nacionais e, também, duas possibilidades de construção de identidades – uma latino-americana, no caso argentino; e outra mais restrita ao Cone Sul, no caso brasileiro. Essas identidades e interesses manifestaram-se em diferentes esferas de influência, mas como estiveram em choque e são mutuamente dependentes, elas não conseguiram prosperar.

2.2. O período de 1912-1956: alinhamento aos EUA e identidade regional em segundo plano

Deve-se entender esse processo de construção de identidades aliado a certos tipos de interesses como manifestações das práticas dos Estados em instituições internacionais. Desse modo, importa que ele seja observado em outros momentos igualmente significativos das relações exteriores do Brasil, com o intuito de compreender melhor a multiplicidade de identidades, de acordo com aspectos conjunturais que contribuem para moldá-lo.

O período em que o Barão do Rio Branco esteve à frente do Itamaraty foi marcado por um alinhamento pragmático aos EUA, que é, muitas vezes, associado com uma postura de autonomia em relação os norte-americanos, ou até mesmo de confronto (PECEQUILO e CARMO, 2015). Viu-se que, ao longo desse período, a atuação do Brasil dentro de dois subsistemas evidencia, em certa medida, esse posicionamento por vezes mais autônomo. Mas mais importante que isso é destacar o fato de que, durante o intervalo entre o fim da gestão de Rio Branco (1912) e o início do governo de Getúlio Vargas (1930), e durante o governo Dutra (1946-1950), o Brasil alinhou-se de forma automática aos EUA (PECEQUILO e CARMO, 2015).

nenhuma referência a planos agressivos. Desse modo, a opinião pública argentina passou a criticar Zeballos. Ver mais em Heinsfeld (2008) e Malatian (2007).

Apesar de esse automatismo não ser consenso³⁶ entre os estudiosos do intervalo entre que vai de 1912 a 1930, é fato que nesse período a tônica foi a amizade com os EUA, como afirmam Cervo e Bueno (2011). Esses mesmos autores interpretam que um fator crucial para o desenvolvimento dessa amizade com os norte-americanos foram as relações econômicas, já que eles eram o principal centro de projeção da economia brasileira, sobretudo porque eram grandes compradores do café nacional (CERVO e BUENO, 2011). Outro fator importante foi a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que, no âmbito financeiro, marcou uma transição da influência da Grã-Bretanha para os EUA, já que a partir daí houve interrupção de capitais provindos da Europa, abrindo espaço para os estadunidenses, que eram grandes exportadores de capitais e maiores credores do globo (GARCIA, 2006).

Automático ou não, o alinhamento aos EUA nesse intervalo de tempo significou um distanciamento do espaço regional, justamente por uma ênfase maior numa projeção baseada no multilateralismo. Exemplos disso são a participação do Brasil na Primeira Guerra³⁷ e centralidade da Liga das Nações³⁸ para a política externa, considerando-se que a diplomacia tinha como meta a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança dessa organização (GARCIA, 2006).

Ao contrário disso, o alinhamento ocorrido na gestão de Rio Branco é visto por Pecequillo e Carmo (2015) como pragmático – e não automático – justamente porque não se desarvorou da América do Sul, em benefício dos EUA, apesar de ter entabulado relações extremamente próximas com esse país.

Outro exemplo de alinhamento pragmático concerne o período do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Apesar de o Brasil não ter ignorado a América do Sul³⁹, a

³⁶ É verdade, contudo, que o período que vai de 1912 até 1930 encontra visões distintas, tendo em vista que há autores que sustentam a posição de que, ao menos durante a década de 1920, o Brasil não se alinhou automaticamente aos EUA. Um deles é Garcia (2006), que critica as interpretações realizadas sobre essa década, às quais ele chama de acrílicas, já que carecem de pesquisas mais aprofundadas acerca do tema e proliferam uma repetição de conceitos que se tornam verdades incontestáveis no estudo de política externa. Cervo e Bueno (2011) possuem essa mesma visão, justificando o não alinhamento automático com o argumento de que “o interesse nacional impunha limites à amizade incondicional e recomendava evitar-se o recurso à influência norte-americana” (CERVO e BUENO, 2011, p.215).

³⁷ Quando se iniciou a guerra, o Brasil adotou uma postura de neutralidade, entretanto, em 1917, o país entrou na guerra sobretudo por causa dos torpedeamentos de navios mercantes brasileiros por submarinos alemães (CERVO e BUENO, 2011).

³⁸ A Liga ou Sociedade das Nações consistia em uma organização internacional que se baseava no princípio de igualdade jurídica dos Estados, em detrimento de uma lógica de hierarquia de poder existente entre grandes e pequenos Estados (GARCIA, 2006).

³⁹ Em relação a isso, Cervo e Bueno (2011) chamam a atenção para a questão de Letícia e a Guerra do Chaco. Letícia era um território inserido em disputas de fronteira entre colombianos e peruanos e que foi incorporado à Colômbia, com a assinatura do Tratado de Salomón-Lozano, em 1922. Segundo Cervo e Bueno (2011), “o tratado preocupou o governo do Brasil pelo fato de os territórios a leste da linha Apapóris-Tabatinga, já reconhecidos como brasileiros pelo Peru, poderiam vir a ser reivindicados pela Colômbia, uma vez que esta ficou com a posse das terras, até então peruanas, a oeste da referida linha” (CERVO e BUENO, 2011, p.259). Sobre a Guerra do

grande prioridade de política externa girou em torno da Segunda Guerra Mundial, na qual o governo varguista implementou uma política de barganhas entre os EUA e a Alemanha nazista, considerando-se que a América Latina era importante para ambos (MOURA, 1991). Para os norte-americanos, ela era fonte de matérias-primas e mercado consumidor de manufaturados; para os alemães, ela também representava vantagens para o intercâmbio comercial (MOURA, 1991).

Um alinhamento automático aos EUA certamente tem implicações para a evolução das identidades da política externa e afeta, sobretudo, o fortalecimento da identidade sul-americana, principalmente porque a percepção dos países vizinhos sobre o Brasil se altera. Nesse sentido, Pecequillo e Carmo (2015) destacam, por exemplo, que ao situar os EUA como principal prioridade de política externa, o Brasil acaba relegando o continente sul-americano a segundo plano, o que contribui para reforçar a imagem de país “subimperialista”.

Esse subimperialismo surge sobretudo por causa do posicionamento e das intenções da política externa em dados períodos históricos, por exemplo, o governo Dutra (1946-1950), em relação ao qual não há muitas dúvidas quanto a um completo alinhamento aos EUA⁴⁰ (CERVO e BUENO, 2011). Uma intenção bastante evidente da política exterior de Dutra era, como afirma Moura (1991), esperar que o alinhamento aos norte-americanos trouxesse ao Brasil vantagens especiais, dentre elas, segundo Vizentini (2004), a garantia de um projeto econômico baseado na associação com o capital internacional e “a manutenção de sua superioridade militar no conjunto da América do Sul” (MOURA, 1991, p.59). Ou seja, esse posicionamento, especialmente no âmbito militar, em direção ao continente sul-americano, explica de forma objetiva uma preocupação em relação aos objetivos brasileiros.

Por fim, a política externa do segundo governo de Vargas (1950-1954) pautou-se pela busca pela aproximação aos países subdesenvolvidos, movimentando-se em direção ao multilateralismo e concentrando-se, sobretudo, na ampliação das relações econômicas, ao mesmo tempo em que, no plano interno, o governo estabelecia as bases do nacional-desenvolvimentismo, com o objetivo de consolidar sua autonomia (HIRST, 2006). Nesse processo de achegamento aos países subdesenvolvidos, inseria-se a América Latina, em relação à qual Vargas adotava um discurso de que era necessário aprofundar o intercâmbio político e

Chaco, ela refere-se à disputa histórica de Bolívia e Paraguai sobre a posse do território do Rio Paraguai, questão que se intensificou na década de 1930 devido à perspectiva de exploração de petróleo, e que foi mediado pelo Brasil, juntamente com outros países americanos, em 1933 (CERVO e BUENO, 2011).

⁴⁰ De acordo com Cervo e Bueno (2011), “[...] um dos marcos do alinhamento do Brasil [...] ao bloco de poder liderado pelos Estados Unidos, no contexto da Guerra Fria, foi a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) [...]. O TIAR integrava o sistema interamericano ao sistema mundial e previa mecanismos de manutenção da paz e segurança do hemisfério” (CERVO e BUENO, 2011, p.291).

comercial para manter a paz; entretanto, essa ideia era vista mais como um elemento adicional de barganha com os EUA (VIZENTINI, 2004). Em outras palavras, por mais que houvesse pretensões de uma aproximação aos vizinhos, ela não era prioridade de política externa e não se constituía como um elemento identitário suficientemente forte.

Desse modo, considerando as justificativas de toda essa conjuntura de política externa que engloba o intervalo de 1912 até 1956, precisa-se assumir a tarefa de explorar a atuação da diplomacia brasileira no período de 1956-1964, que abarca inovações de política exterior e marca a mudança de um alinhamento aos EUA para uma de atuação mais multilateral, além de significar uma ênfase maior em direção à América Latina.

2.3. O universalismo como guia da política exterior

Se comparada à diplomacia exercida pelo Barão do Rio Branco – a qual, de um lado, costurou uma *aliança não escrita* com os EUA e, de outro, buscou um papel de liderança na América do Sul – a PEI, surgida nos governos de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964) representou uma inovação importante na política exterior do Brasil, tendo em vista que tinha como princípios o universalismo, ou seja, relacionamento com todos os países do mundo e o não-alinhamento (MARRA, 2000).

No entanto, quando comparada aos governos antecessores, a PEI não significou uma total inovação na formulação da política exterior brasileira, considerando-se que consistiu em um aprofundamento e continuidade da barganha nacionalista e do apoio ao desenvolvimento da indústria nacional (VIZENTINI, 2004). Esse processo, como informa Hurrell (2013) vinha ocorrendo desde o início dos anos 1950, quando duas linhas centrais passaram a nortear a política externa brasileira: uma que enfatizava uma ação mais independente, com vistas à promoção do Brasil como um país em desenvolvimento; e outra que destacava a importância da manutenção de laços políticos e econômicos com os EUA.

Em outras palavras, se por um lado, num primeiro momento, o Brasil tentava extrair vantagens da aproximação aos norte-americanos, por outro, a política exterior movimentava-se em direção à América Latina, caracterizando uma mutabilidade identitária, que oscilou do americanismo para o latino-americanismo.

2.3.1. A guinada ao latino-americanismo das relações internacionais do Brasil

No governo de JK (1956-1961), apesar das fases distintas pelas quais a política exterior passa, observa-se continuidade na barganha nacionalista e inicia-se uma política externa mais universalista. Vizentini (2006) descreve esses dois momentos: o primeiro vai até

1958, no qual se privilegiou um alinhamento automático em relação aos EUA; e o segundo compreende o restante do período, marcando o restabelecimento da barganha diplomática com os EUA e iniciando uma estratégia que ultrapassa os limites estruturais da política exterior formulada por Rio Branco, considerando-se que sua inserção deixou de se restringir somente ao âmbito hemisférico e passou a abranger dimensões universais e multilaterais.

Devem-se exaltar esses novos eixos da política exterior, afinal “nunca na história brasileira do século XX valorizara-se tanto o contexto externo no equacionamento dos problemas nacionais” (CERVO e BUENO, 2011, p. 309). Desse modo, o nacional-desenvolvimento passou a ser, no governo JK, um conceito fundamental que norteia as relações internacionais do Brasil (CERVO e BUENO, 2011). Lafer (2001) segue a mesma linha de argumentação, ao destacar que as relações exteriores servem como indutores do desenvolvimento nacional. Destarte, uma das ações diplomáticas brasileiras, nesse período, é “o empenho na identificação de quais os recursos externos que, em distintas conjunturas internacionais, podem ser mobilizados para atender ao imperativo interno do desafio do desenvolvimento [...]” (LAFER, 2001, p.88). Outra ação diplomática é garantir o espaço de autonomia do Brasil, ou seja, encontrar soluções nacionais para os problemas gerados internamente (LAFER, 2001).

Vizentini (2006) entende que o primeiro momento da política externa de JK caracterizou-se pelo exercício de uma diplomacia de baixo perfil, alinhada com os EUA e um tanto passiva em relação a esse país. O segundo momento ainda tinha bases no âmbito hemisférico, e a OPA⁴¹ representou um retorno da barganha nacionalista, já que “não pretendia apenas propor um programa hemisférico de desenvolvimento, mas também enfatizava a utilização de capital público e as relações em âmbito multilateral [...] em que além das relações com os Estados Unidos, atavam-se os vínculos com os países latino-americanos” (VIZENTINI, 2006, p.314-315). Silva (1992) concorda com essa visão e destaca que a OPA reintroduziu, na política externa, os temas do alinhamento e do desenvolvimento sob o prisma do multilateralismo, cuja ênfase

⁴¹ Segundo Cervo e Bueno (2011), a OPA era “uma proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico, na qual se insistia na tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração de ideologias exóticas e antidemocráticas, que se apresentavam como soluções para os países atrasados (CERVO e BUENO, 2011, p.311).

Amorim e Feldman (2011) afirmam que a OPA “ressaltava a urgência do desenvolvimento econômico e visava a canalizar multilateralmente maiores investimentos e mais assistência norte-americana para a América Latina” (AMORIM e FELDMAN, 2011, p. 278).

Silva (1992) ressalta que a OPA foi recebida friamente pelo governo dos EUA. Para saber mais sobre a OPA, ver Silva (1992).

[...] significou a introdução de duas novas direções na política externa brasileira, com desdobramentos importantes para sua evolução posterior. Em primeiro lugar, como um instrumento em si de condução da ação diplomática, isto é, a conjugação entre ação multilateral e relações bilaterais, particularmente no tocante aos temas econômicos. Em segundo, como um esforço de aproximação da América Latina. Nesse último caso, a OPA inaugurou uma experiência de cooperação político-econômica sem precedentes, tendo por base a temática comum do subdesenvolvimento (SILVA, 1992, p.231).

No ano em que a OPA foi criada, em 1958, na América Latina havia um sentimento, cada vez mais intenso, de nacionalismo, de antiamericanismo e de anti-imperialismo, sendo que as relações entre essa região e os EUA encontravam-se em estágio de deterioração (CERVO e BUENO, 2011). Além disso, a América Latina começou a ser alvo de cobiça da política externa soviética, o que JK identificou como uma brecha importante na estratégia de relações com os EUA, razão pela qual ele propôs a OPA (VIZENTINI, 2006).

Para Lafer (2001), a OPA teve duas dimensões importantes para a política exterior: a primeira foi simbólica, no plano valorativo, tendo em vista que conseguiu colocar a diplomacia a serviço do desenvolvimento; a segunda foi técnica, “voltada para o aprofundamento da visão multilateral dos problemas econômicos do desenvolvimento”⁴², (LAFER, 2001, p.96). Hurrell (2013) entende que a OPA significou um estágio importante na política externa, tendo em vista que apontou novas perspectivas de atuação, como a necessidade de maior cooperação com os países em desenvolvimento e a centralidade do tema do desenvolvimento nacional.

O presidente JK começou a implementar essas perspectivas, por meio daquilo que Vizentini (2006) chama de processo de multilateralização da política externa, devido a uma atuação diplomática mais próxima da América Latina, da África, da Ásia, da Europa Oriental, dos países socialistas e de organizações internacionais.

Para Silva (1992), o multilateralismo, aliado aos temas do desenvolvimento e da autonomia nacionais, representaram a dimensão inovadora da política externa de JK e apontaram para uma ampliação dos horizontes da política exterior brasileira. Vizentini (2006) afirma que essa nova fase se concretizou, logo no período subsequente, durante a vigência da PEI.

⁴² A reivindicação dos países latino-americanos de criação de uma instituição regional de financiamento era antiga. Atendendo a esse pedido, dentro do contexto da OPA, criou-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (CERVO e BUENO, 2011).

2.3.2. *A política externa independente e o reforço do universalismo*

A política externa que abrange o período dos governos de Jânio Quadros e de João Goulart, tal como dito anteriormente, não representaram ruptura dos esforços que foram desenvolvidos no governo de JK, pois continuaram a ser guiadas “por um conjunto de ideias que provinham do nacional-desenvolvimentismo-populista do período” (CERVO e BUENO, 2011, p.331). Nesse sentido, Vizontini (2004) ressalta que a PEI representou um “ponto culminante da barganha nacionalista dos anos 1950” (VIZENTINI, 2004, p.134).

Vizontini (2004) destaca que, durante a vigência da PEI, houve três fases distintas, as quais, entretanto, não sofreram modificações substantivas. A primeira fase englobou o governo de Jânio, cuja política externa se sustentou em um “neutralismo temperado”, com o intuito de projetar o Brasil no sistema internacional; a segunda fase compreendeu o período que se iniciou em agosto de 1961 e foi até fins de 1962, em que existiu profunda continuidade – embora a crise interna, a polarização ideológica e a necessidade de melhoramento nas relações com os EUA causassem mudanças da PEI na vida nacional; finalmente, a terceira fase teve início em 1963 e terminou ao final do governo, em março de 1964, e foi marcada pela busca do desenvolvimento (VIZENTINI, 2004).

A política externa do governo de Jânio Quadros (1961) tinha dois objetivos: promover o desenvolvimento econômico e tornar a ação diplomática mais independente (HURRELL, 2013). Esses objetivos baseavam-se nos ideais do universalismo e do nacionalismo, pois como afirmam Cervo e Bueno (2011), a política externa de Jânio

[...] partia de uma visão universal, embora sem descurar do regional; possuía um caráter pragmatista, pois buscava os interesses do país sem preconceitos ideológicos; e, para melhor consecução desses objetivos, adotava postura independente em face de outras nações que tinham relacionamento preferencial com o Brasil. A PEI, calcada no nacionalismo, não só ampliou a política de JK em termos de geografia, como também enfatizou as relações Norte-Sul (CERVO e BUENO, 2011, p. 332).

O próprio Jânio escreveu um artigo, em 1961, em que descreveu algumas linhas de ação da nova política externa, dentre as quais se situava a atuação de uma diplomacia que não tinha preconceitos ideológicos, com vistas a garantir o cumprimento do interesse nacional, ou seja, promover o desenvolvimento econômico, o que exigia entabular uma política de cunho universalista, buscando o estabelecimento de relações diplomáticas e comerciais com uma vasta gama de países, inclusive com aqueles do bloco comunista:

O primeiro passo para tirar proveito total das possibilidades da nossa posição no mundo consiste em manter relações normais com todas as nações. O Brasil, que por má interpretação ou distorção do seu bom senso político, levou vários anos sem contactos regulares com as nações do bloco comunista, a ponto, mesmo, de ter apenas relações comerciais indiretas e insuficientes com elas. Como parte do programa do meu Governo, decidi examinar a possibilidade de reatar relações com a Roménia, Hungria, Bulgária e Albânia; essas já foram agora estabelecidas. Negociações para o reatamento de relações com a União Soviética estão em progresso e uma missão oficial brasileira vai à China para estudar as possibilidades de trocas. Em consonância com essa revisão de nossa política externa, meu País, como é sabido, decidiu votar a favor da inclusão na agenda da Assembleia Geral das Nações Unidas da questão da representação da China [...]

As possibilidades de relações comerciais entre o Brasil e o Oriente são praticamente terra *incógnita*. Mesmo no caso do Japão, ao qual estamos ligados por tantos laços, nossas relações comerciais estão longe de ser completas. A China, Coreia, Indonésia, Índia, Ceilão e todo o sudoeste da Ásia abrem espaço para o desenvolvimento de nossa produção e empreendimentos comerciais, que nem a distância nem os problemas políticos podem desencorajar.

É preciso levar ao conhecimento do mundo o fato de que o Brasil está aumentando intensivamente sua produção, com vistas não apenas ao seu mercado doméstico, mas especificamente procurando atrair outras nações [...] Sairemos à conquista desses mercados; em casa, na América Latina, na África, na Ásia, na Oceânia, em países sob a democracia e naqueles que se uniram ao sistema comunista. Os interesses materiais não conhecem doutrina e o Brasil está atravessando um período em que sua própria sobrevivência como nação, ocupando uma das áreas mais extensas e privilegiadas do globo, depende da solução dos seus problemas económicos (QUADROS, 1961, p. 155-156).

Vizentini (2004) descreve cinco princípios ideológicos da PEI: o primeiro voltava-se para o aumento do mercado externo de produtos primários e dos manufaturados brasileiros, por meio da redução tarifária na América Latina e da ampliação de relações comerciais com todas as nações do globo⁴³; o segundo defendia a formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico e a aceitação de ajuda internacional⁴⁴ para a sua consecução; o terceiro enfatizava a paz⁴⁵, ou seja, a coexistência pacífica entre os Estados; o quarto pregava a não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados e de autodeterminação dos povos⁴⁶;

⁴³ Lafer (2001) ressalta que, para essa universalização da agenda diplomática no campo econômico, as teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foram importantes, pois revelavam o caráter de deterioração dos termos de troca dos produtos primários.

⁴⁴ A esse respeito, Jânio afirmou que “O governo brasileiro não tem preconceitos contra o capital estrangeiro – longe disso. Estamos em grande necessidade de sua ajuda. A única condição é que a nacionalização gradual dos lucros seja aceita, pois de outro modo eles não são mais um elemento de progresso, mas tornam-se apenas uma sanguessuga, alimentando-se do nosso esforço nacional. Saibam que o Estado, no Brasil, não entregará esses controles, que beneficiarão nossa economia ao canalizar e assegurar a eficiência do nosso progresso” (QUADROS, 1961, p. 153).

⁴⁵ Com relação à paz, Jânio disse o seguinte: “[...] devo frisar outro importante aspecto da nova política externa brasileira [...] Estamos [...] em situação de seguir nossa inclinação natural e atuar energeticamente em prol da paz e do relaxamento da tensão internacional” (QUADROS, 1961, p. 155).

⁴⁶ Jânio deixou claro a importância dessas duas ideias: “Politicamente, estamos tentando dar forma e conteúdo aos princípios imperativos da autodeterminação e da não intervenção, e são esses os princípios que nos guiam em relação às Américas, assim como ao resto do mundo” (QUADROS, 1961, p. 153)

finalmente, o quinto apoiava a emancipação total dos territórios não autônomos, ou seja, das colônias⁴⁷.

A PEI inseriu o Brasil no cenário internacional de forma peculiar, afinal, como assegura Ligiéro (2011), por um lado, o Brasil distanciou-se dos EUA e, por outro, aproximou-se dos países em desenvolvimento, iniciando relações diplomáticas com o Leste Europeu, universalizando suas relações exteriores e mudando a intensidade de suas relações bilaterais. Vizontini (2004) menciona ainda, como evidências dessa universalização, o reatamento de relações diplomáticas e comerciais com a URSS e com a República Popular da China. Por fim, para explicitar a nova perspectiva pluralista e autonomista da PEI, Amorim e Feldman (2011) citam a posição contrária do Brasil em relação aos EUA, que pretendia isolar Cuba das instituições regionais.

Na raiz da independência presente na nova política externa, estava o interesse nacional de promover o desenvolvimento, por meio da pluralização das relações exteriores. É justamente esse aspecto, o nacional-desenvolvimentismo, que Marra (2000) entende que, embora não fosse confrontacionista em teoria, na prática gerou atritos com a política externa estadunidense, devido – além da questão cubana – ao entabulamento de relações com os países do bloco socialista e com os países africanos e asiáticos.

Não é surpreendente que houvesse desentendimentos com os EUA, afinal de contas, de acordo com Ligiéro (2011), foi durante esse período, o de vigência da PEI, que a diplomacia tentou alçar o Brasil à condição de *global trader*⁴⁸ e de *global player*⁴⁹, buscando desenvolver relações internacionais em vários níveis: bilateral, sub-regional, regional e global.

O estabelecimento de relações com diversos países ao redor do globo ocorreu devido às possibilidades abertas por circunstâncias oportunas. À vista disso, Cervo e Bueno (2011) afirmam que o universalismo inaugurado na PEI de Jânio deveu-se à existência de uma conjuntura internacional adequada, tanto no âmbito hemisférico quanto no âmbito global: no primeiro caso, a Revolução Cubana – ocorrida em 1959 – gerou uma crise no sistema interamericano, que permitiu que a América Latina se desarvorasse do espaço de influência dos EUA; no segundo caso, o tema da descolonização e os problemas nas relações entre EUA e

⁴⁷ No que se refere ao colonialismo, Jânio argumentou que “Por muitos anos, o Brasil fez o erro de apoiar o colonialismo europeu nas Nações Unidas [...] tudo conduz a uma necessária mudança de posição com respeito ao colonialismo, que, sob todos os seus disfarces – mesmo os mais transparentes – enfrentará de agora em diante a oposição determinada do Brasil” (QUADROS, 1961, 154-155).

⁴⁸ *Global trader* refere-se à ideia de um país ter capacidade de encetar relações comerciais, de forma vigorosa, com uma ampla gama de países, principalmente no âmbito multilateral.

⁴⁹ *Global player* tem o mesmo sentido que *global trader*, com a diferença que se relaciona com a seara política, ou seja, significa que um país possui grande capacidade de influenciar a agenda dos temas internacionais (meio-ambiente, direitos humanos, atuação da ONU, economia e finanças internacionais etc.).

URSS – devido à questão cubana – foram positivas para que a PEI buscasse obter vantagens de ambos os blocos de poder do sistema internacional.

Dentre essas vantagens, no bloco oriental, Vizontini (2004) aponta a consolidação econômica, tecnológica e diplomática que estava em curso na URSS, a qual explicitava a importância do bloco socialista e atraía possibilidades de cooperação com os países do Terceiro Mundo, que careciam de recursos e de desenvolvimento; no bloco ocidental, sobressaíam-se a crise econômica (esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações), o aguçamento do nacionalismo populista e a repercussão da Revolução Cubana. Esse último aspecto, com a consequente adesão de Cuba ao bloco socialista, segundo Cervo e Bueno (2011) precipitou a decisão do governo dos EUA de destinar fundos, por meio da Aliança para o Progresso (ALPRO)⁵⁰, para programas de desenvolvimento na América Latina.

Ligiéro (2011), por exemplo, afirma que, durante a PEI, para garantir autonomia em relação ao governo estadunidense, a diplomacia brasileira procurou aprofundar os laços com os países em desenvolvimento e, dessa forma, a América Latina tornou-se prioritária para as ambições da nova política exterior. Nesse sentido, são marcantes a tentativa de desenvolvimento de uma aliança com a Argentina e de arrefecimento das suspeitas dos vizinhos em relação às pretensões do Brasil na região, e a coordenação brasileira perante os demais países latino-americanos em reuniões prévias à realização da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)⁵¹ (LIGIÉRO, 2011).

A partir dessas ideias, é possível inferir, portanto, que, durante esse período, o Brasil procurou um modo de ação que se afastasse da influência dos EUA, aproximando-se mais da América Latina como um movimento, em certa medida, de contraposição aos interesses norte-americanos. Isso evidencia o fato de que as identidades da política exterior eram múltiplas, mas se pode observar um movimento mais claro dela em direção à América Latina.

A partir da instalação do regime militar (1964-1985), sobretudo na primeira década, Pecequillo e Carmo (2015) destacam que a América Latina tinha certa relevância para a política externa, mas que a atuação do Brasil na região não era tida como grande prioridade, já que ela se inseria como parte de uma agenda global, sendo vista como instrumento para que o Brasil se

⁵⁰ Vizontini (2004) descreve que a ALPRO foi um plano de ajuda ao desenvolvimento econômico e a reformas sociais limitadas, lançado como reação ao impacto continental da Revolução Cubana por John Kennedy, a diplomatas latino-americanos, em 13 de março de 1961.

A respeito das reações à ALPRO, Vizontini (2004) afirma que “Desde sua formulação, a Alpro levantou mais críticas e causou mais decepções na América Latina [...] As forças de esquerda e nacionalistas viam na Alpro um instrumento de contra-revolução continental e um eficaz instrumento de intromissão norte-americano nos negócios internos dos países da América Latina. Mas também a direita, ligada aos meios econômicos, ficou frustrada com a sua ajuda” (VIZENTINI, 2004, p. 161).

⁵¹ Em inglês, United Nations Conference on Trade and Development.

projetasse internacionalmente e não como uma parceria estratégica. É fato que havia também desconfiança entre os países latino-americanos, que começa a se modificar somente em 1979⁵² (VIGEVANI E CEPALUNI, 2011). A partir daí, dá-se início a uma aproximação maior à América Latina e do Sul, mas ainda insuficiente para caracterizar uma evolução significativa da identidade regional, o que só vai acontecer de fato quando ocorre a redemocratização.

2.4. A política externa brasileira no período da pós-redemocratização (1985-2002)

A política exterior desse período – e também durante o governo Lula, como ver-se-á no último capítulo – pode ser problematizada por meio do conceito de autonomia⁵³, que é atribuído da seguinte maneira por Vigevani e Cepaluni (2007): desde o início do governo de José Sarney, em 1985, até 1988, predominou a “autonomia pela distância”; e a partir de 1989, já no fim do governo Sarney, até o fim do governo FHC, em 2002, prevaleceu a “autonomia pela participação”; Vigevani e Cepaluni (2011) definem de forma bastante precisa esses dois modelos de autonomia:

1. **Autonomia pela distância:** uma política de contestação das normas e dos princípios de importantes instituições internacionais (FMI, Banco Mundial, GATT, entre outras); *uma diplomacia que se contrapõe à agenda liberalizante das grandes potências, particularmente os Estados Unidos*; a crença no desenvolvimento autárquico, guiado pela expansão do mercado interno e pelo protecionismo econômico; a resistência a regimes internacionais interpretados como congelamento do poder mundial, em favor do *status quo*;
2. **Autonomia pela participação:** a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal (como a OMC), sem perder a capacidade de gestão da política externa. Nesse caso, *o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional*. Considera-se que os objetivos nacionais seriam atingidos de forma mais efetiva por esse caminho; (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.35-36, grifo nosso).

A autonomia pela distância expressa-se, sobretudo, no processo de aproximação do Brasil à América Latina e na parceria com a Argentina, que foram intensificadas no decorrer do governo de Sarney (1985-1990) e serviram de contraponto aos EUA. Miyamoto (2011)

⁵² As relações entre Brasil e Argentina, após período de distensão, começaram a melhorar a partir de 1979, ano em que o Acordo Tripartite – entre Brasil, Paraguai e Argentina – foi firmado, para aproveitamento do Rio Paraná com fins hidrelétricos (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

⁵³ Segundo Vigevani e Cepaluni (2011), “na produção latino-americana, autonomia é uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos. Portanto, é diferente do entendimento da maior parte dos autores do *mainstream* clássico das Relações Internacionais, que a define como o reconhecimento jurídico de Estados soberanos considerados ‘unidades iguais’ em uma ordem internacional anárquica [...] o conceito normalmente está associado às capacidades domésticas do Estado [...]. No Terceiro Mundo, a autonomia geralmente é pensada de maneira diferente [...] é um conceito político, um instrumento de salvaguarda contra os efeitos mais nocivos do sistema internacional” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.27-28). Para Saraiva (2013), “a autonomia [...] seria definida, *grosso modo*, como a margem de manobra que o país tem nas suas relações com demais estados e em sua atuação na política internacional” (SARAIVA, 2013, p.64).

entende que a eleição de José Sarney à Presidência da República teve elementos bastante favoráveis ao estímulo da cooperação regional. Vigevani e Cepaluni (2011) destacam que o fator decisivo para que houvesse uma mudança nos padrões de política externa foi a redemocratização, que ajudou a alterar a imagem do país. Nesse sentido, o fortalecimento de laços com a Argentina – durante a presidência de Raul Alfonsín – foi a conquista mais importante da gestão de Sarney, tendo em vista que “marcou uma nova e duradoura diretriz na relação entre os dois países” (VIGEVAANI e CEPALUNI, 2011, p.67).

2.4.1. Da identidade latino-americana à sul-americana no governo Sarney

A manifestação de uma identidade latino-americana na política exterior ao longo do governo Sarney evidencia-se quando se observam tanto a conjuntura política doméstica quanto a internacional. Cervo e Bueno (2011) argumentam que, no plano interno, a política externa teve como função o cumprimento do desenvolvimento e da segurança nacionais, dentro de um quadro em que se intensificavam as exportações e a cooperação bilateral e multilateral. No âmbito externo, a crise da dívida externa, as dificuldades no diálogo entre o Norte e o Sul, as intervenções dos EUA na América Central e Caribe, a reação inglesa (com o apoio dos EUA) na questão das Malvinas⁵⁴ e as retaliações econômicas à Argentina constituem elementos que serviram para unir a América Latina (CERVO e BUENO, 2011). Oliveira (2005) também argumenta que as alterações em curso na conjuntura internacional, que tendiam a isolar a região, tiveram, na verdade, um papel de aglutinador entre as nações.

Em outras palavras, esses elementos exógenos – sobretudo o papel dos EUA – tendo em vista que simbolizam interesses dos países desenvolvidos, representaram um movimento de contraposição aos países latino-americanos. Desse modo, eles surgiram como motivo da expressão da identidade latino-americana, afinal a revelação da identidade faz-se possível quando ela é contraposta a uma outra, distinta dela. Nesse caso, os principais instrumentos práticos – ou seja, os arranjos políticos – que denotam essa expressão, ou que, de acordo com Cervo e Bueno (2011), exteriorizam uma consciência política coletiva, são:

[...] os “consensos” (Viña del Mar, Cartagena, Contadora e Apoio), novos órgãos (SELA, Aladi, Conferência de Cúpula), novas experiências de cooperação (Bacia do Prata, Pacto Andino, Pacto Amazônico) e, enfim, um processo novo de integração, iniciado com o eixo Brasil-Argentina, em 1986 (CERVO e BUENO, 2011, p.482).

⁵⁴ Esse evento refere-se à chamada Guerra das Malvinas, ocorrida em 1982, um conflito armado entre Argentina e Inglaterra cujo teor central foi a disputa pela soberania das Ilhas Malvinas, de posse inglesa, mas reivindicada pela Argentina como parte de seu território.

Além desses arranjos, Vigevani e Cepaluni (2011) colocam o reatamento das relações diplomáticas com Cuba – uma das primeiras medidas do governo Sarney – como elemento importante de inserção do Brasil na agenda internacional. Outro aspecto importante foi a participação ativa do Brasil no Grupo de Apoio à Contadora⁵⁵, que significou uma “padronização coletiva de atitudes latino-americanas⁵⁶” (CERVO e BUENO, 2011, p.483). Para Oliveira (2005), a participação brasileira nesse grupo situava-se dentro de um quadro de oposição à postura dos EUA, que procurava impor sua hegemonia sobre a América Latina. Outro arranjo que também significou uma alternativa à dominação norte-americana no continente foi o Grupo do Rio⁵⁷, que, apesar de carecer de estrutura burocrática central, predominando discussões informais e a construção de consensos, era vista pelo Itamaraty como uma ferramenta para garantir acordos entre os países latino-americanos (BURGES, 2009).

Essa dinâmica de atuação representa a incorporação de uma identidade latino-americana na política externa brasileira, que se apresenta, também, com a promulgação da Constituição de 1988. Nela, no artigo 4º, que descreve os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, há um parágrafo que coloca como um dos objetivos de política exterior a busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com o objetivo de formar uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988).

Concomitantemente a esse processo de aproximação ao continente latino-americano, a política externa brasileira começou a entabular uma cooperação cada vez maior com a Argentina, inaugurando um processo de internalização de uma identidade sul-americana. Oliveira (2005), por exemplo, enfatiza que essa proximidade ao vizinho desempenhou papel importante na constituição do MERCOSUL. Já Vigevani e Cepaluni (2011) compreendem que os encontros entre os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, em novembro de 1985, quando foi assinada a Declaração de Iguaçu e, posteriormente, a conformação do Programa de

⁵⁵ O Grupo de Apoio à Contadora foi formado por Argentina, Brasil, Uruguai e Peru como forma de suporte ao Grupo de Contadora, que era composto por México, Colômbia, Panamá e Venezuela. O Grupo de Contadora foi organizado com o intuito de tentar pacificar a América Central, região marcada por conflitos, e de se posicionar negativamente à política intervencionista dos EUA, materializada na invasão dos norte-americanos à Granada, em 1983.

⁵⁶ Essas atitudes, visando à melhor resolução das crises na América Central, deveriam ser as seguintes, segundo entendimento do Brasil: “a) a crise tem causa no atraso, que a ordem internacional tende a perpetuar; b) não haverá solução ideológica; c) a transferência do confronto bipolar para a região perturba a solução; d) esta virá pela via das negociações, mantidos os princípios de autodeterminação e não intervenção e atendidos os interesses dos países afetados; e) os esforços devem caber aos países latino-americanos, em especial aos Grupos de Contadora e Apoio; f) a paz será edificada sobre a cooperação internacional” (CERVO e BUENO, 2011, p.483).

⁵⁷ O Grupo do Rio consiste em um mecanismo permanente de consulta e ação conjunta que substituiu os Grupos de Contadora e Apoio à Contadora, unindo ambos, tendo-se provado bastante importante em certas instâncias de integração hemisférica e de proteção à democracia, nas quais se colocou como alternativa às políticas implementadas pelos EUA (BURGES, 2009).

Integração e Cooperação Econômica (PICE), de julho de 1986, alteraram estrategicamente as relações entre os dois Estados, considerando-se que eles marcaram o início de uma fase de entendimento mútuo e profundo.

Burges (2009) argumenta que, apesar de o PICE não ter levado à criação de uma área econômica que efetivamente integrasse as economias nacionais, ele revitalizou as relações bilaterais, de modo que a política externa brasileira passou a priorizar a aliança com a Argentina, porque sabia que, mesmo que os EUA sinalizassem uma aproximação para resolver a crise da dívida, isso não tinha motivação altruísta em relação à América Latina, e sim um interesse de preservação do sistema bancário norte-americano na região. Nesse sentido, o PICE foi um sinal de que “o governo brasileiro estava cada vez mais se voltando para o nível regional com o intuito de alavancar o desenvolvimento nacional e aumentar a influência nos níveis continental e internacional”⁵⁸ (BURGES, 2009, p.30-31). Em outras palavras, o PICE tratou-se de um instrumento embrionário que forneceu as bases para que a identidade sul-americana pudesse se inserir na política exterior do Brasil.

2.4.2. *A força do sul-americanismo na política externa de Collor e Itamar Franco*

A partir dos anos 1990, o regionalismo passou a ser a tônica de atuação da política externa brasileira, tendo-se materializado nos processos de integração regional, em que se incluem o MERCOSUL, a Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA), ideia que foi lançada no governo Itamar; e as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (OLIVEIRA, 2005). A partir desse período, a ideia de autonomia pela participação entrou em vigor, visto que o regionalismo aberto, calcado no neoliberalismo, passou a guiar o processo de integração. Nesse sentido, o MERCOSUL começou a funcionar também como um instrumento competitivo de inserção internacional, de modo a interferir nas regras ditadas pela globalização.

Dentro desse espectro regionalista, a América do Sul apareceu como a grande prioridade da política exterior, buscando fazer avançar o MERCOSUL e implementar a ALCSA. Oliveira (2005) corrobora isso, ao afirmar que

[...] a área básica de atuação da política externa é a América do Sul, sendo um espaço que procura *organizar* (apesar de toda preocupação para que não seja entendido como *liderar*). Nesse sentido, a política externa brasileira, no continente americano, aparenta ter como objetivo prioritário, inicialmente, a consolidação do Mercosul e, em seguida, o estabelecimento da ALCSA (OLIVEIRA, 2005, p.233).

⁵⁸ [...] the Brazilian government was increasingly turning to the regional level as the lever for achieving national development and increased influence on the continental and international levels.

A política externa tanto do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) quanto do governo Itamar Franco (1992-1994) foi marcada por um “ajustamento, às condições da década de 1990 e com mais estrita articulação do Brasil com os países do Cone Sul, das diretrizes traçadas por San Tiago Dantas para uma política externa independente”⁵⁹ (JAGUARIBE, 1996, p.32).

A política exterior de Collor deu continuidade à integração do Cone Sul e, da mesma maneira que no governo Sarney, serviu, também, para contrabalançar os interesses dos EUA na região, buscando fortalecer a identidade sul-americana da política externa brasileira. A esse respeito, por exemplo, Vigevani e Cepaluni (2011) afirmam que o governo Collor manteve as relações com os vizinhos⁶⁰ e entendem que os esforços do Itamaraty em direção à região foram

[...] uma forma de evitar a centralidade excessiva das relações com os Estados Unidos na agenda do Brasil. No contexto das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a integração sub-regional visava atenuar as políticas exclusivamente voltadas para os países desenvolvidos, especialmente para os Estados Unidos, introduzindo alguma dimensão Sul-Sul (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.78).

Entretanto, o governo Collor colocou-se, desde o início, a serviço do neoliberalismo. Esse movimento foi uma forma de tentar reverter a profunda crise econômica da década de 1980 e o colapso do modelo protecionista de desenvolvimento, e que também ocorreu na Argentina, sob a presidência de Carlos Menem (BURGES, 2009). Apesar desse apelo neoliberal e da aproximação às potências ocidentais, é preciso ressaltar que essa atuação da política externa não significou um alinhamento automático do Brasil aos EUA (BANDEIRA, 2010).

Burges (2009), por exemplo, afirma que o projeto neoliberal abriu espaço para o aprofundamento dos acordos previstos no PICE, que tinham sido emperrados devido à adoção de medidas protecionistas; esse clima político, em que tanto o Brasil quanto a Argentina aderiram a políticas mais liberalizantes, favoreceu a assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990. Esse protecionismo ocorreu, em parte, porque o modelo de integração proposto por

⁵⁹ Oliveira (2005) explica que a PEI propunha o estabelecimento de uma política externa autônoma, mais universalizada, visando multiplicar as parcerias do Brasil e a promover os interesses do país no exterior. Essas linhas de política exterior foram mantidas na década de 1990, por meio da preservação dos conceitos de independência, autonomia, diversificação e universalização, entabulados na PEI.

⁶⁰ Um dos sintomas dessa manutenção foi a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), criada em 1991, para aplicar o sistema de salvaguardas nucleares nos dois países.

Sarney e Alfonsín era, segundo Bandeira (2010), flexível e gradual, de modo que se definissem políticas setoriais comuns e que se reduzissem progressivamente as barreiras tarifárias e não tarifárias. Essa ideia de integração, todavia, foi alterada devido a mudanças na conjuntura internacional⁶¹, levando à assinatura da Ata de Buenos Aires, a qual antecipou o prazo para formação de um mercado comum entre ambos os países, que estava previsto para 1999 – de acordo com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988)⁶² – para 31 de dezembro de 1994 (BANDEIRA, 2010). Dessa forma, os objetivos do Tratado de 1988 foram adaptados às políticas de abertura econômica e de reforma aduaneira, com o processo de integração admitindo um caráter livre-cambista, ao qual se juntou Paraguai e Uruguai, culminando no Tratado de Assunção (1991), que assegurou a redução do prazo e criou o MERCOSUL (BANDEIRA, 2010).

A gestão de Celso Lafer à frente do MRE, iniciada em 1992, inaugurou um novo quadro de referência de política externa, porque situou o MERCOSUL como plataforma de inserção competitiva do Brasil ao redor do globo, de modo a contrabalançar as relações com os países centrais e a busca por grandes parceiros comerciais, garantindo autonomia, o que representou um dos eixos⁶³ de estruturação daquele quadro (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

A política externa de Itamar, por mais que tenha dado importância às relações com os EUA, aprofundou mais a ideia de contraposição aos norte-americanos, fortalecendo ainda mais sua identidade sul-americana. Nesse sentido, Hirst e Pinheiro (1995) alegam que existe uma modificação de perspectiva entre as relações exteriores de Itamar em comparação com Collor, porque o processo de integração e o MERCOSUL já não eram somente ferramentas úteis para intensificar a liberalização econômica do Brasil, tendo adquirido um sentido estratégico amplo, de confrontação à globalização por meio da aceitação de perda de parte da autonomia decisória em prol do atingimento de uma unidade regional. No que tange ao

⁶¹ Dentre essas mudanças, Moniz Bandeira (2010) sublinha as seguintes: o acordo de livre comércio firmado entre Canadá e EUA, que entrou em vigor em 1989 e cuja extensão para outros países do hemisfério era pretendida, em 1990, pela Enterprise for the Americas Initiative, do presidente Bush; a introdução de emendas no Tratado de Roma, em 1990, pelos países membros da Comunidade Econômica Europeia, que tiveram o objetivo de promover a união política e depois monetária, que acabou culminando com o surgimento da União Europeia, em 1993; e as negociações da Rodada Uruguai do GATT, que não foram concluídas em 1990 como era de interesse do Brasil, tendo em vista que elas avançavam no sentido de aumentar o acesso a mercados, com a inclusão de setores que não estavam previstos no GATT (serviços, investimentos, propriedade intelectual, agricultura e têxteis).

⁶² O Tratado de 1988 foi assinado entre Brasil e Argentina, com o objetivo de criar um mercado comum em ambos os países (BANDEIRA, 2010).

⁶³ Outro eixo foi a autodenominação do Brasil como global trader, que “síntetizava a ideia de que, diferentemente do México ou do Canadá, o Brasil tinha interesses comerciais globais e, portanto, não deveria se alinhar automaticamente a nenhum país (VIGEVANI E CEPALUNI, 2011, p.80).

MERCOSUL⁶⁴, por exemplo, Vigevani e Cepaluni (2011) deixam claro que o bloco, nesse governo, foi concebido como uma forma de brechar a ofensiva da ALCA⁶⁵, sendo visto “como um primeiro instrumento de unidade latino-americana em oposição às propostas dos Estados Unidos de integração das Américas” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.89).

Oliveira (2005) argumenta que, além de manter os compromissos do MERCOSUL, a política exterior de Itamar buscou intensificar os meios de cooperação⁶⁶ na região, por meio do lançamento da Iniciativa Amazônica⁶⁷ e da ALCSA, ambas em 1992, demonstrando um sinal de que a América do Sul devesse negociar em bloco sobre temas internacionais, com vistas a resguardar os interesses comuns regionais.

Nesse sentido, a ALCSA, do mesmo modo que o Mercosul, também representou uma tentativa de contraposição aos interesses estadunidenses. Bandeira (2010), por exemplo, destaca que o objetivo da ALCSA era o de servir como um contrapeso ao Tratado Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA)⁶⁸,

[...] mediante a formação do espaço econômico sul-americano, tendo como núcleo o Mercosul, ao qual o Brasil dava a maior prioridade. O Mercosul e a ALCSA complementavam-se e não eram apenas compatíveis, mas convergentes, uma vez que o avanço do Mercosul viabilizaria a ALCSA e vice-versa (BANDEIRA, 2010, p.487).

E, mesmo que não tenha saído do papel, a ALCSA contribuiu para a evolução da identidade sul-americana da política externa. Como afirma Celso Amorim, ministro de Relações Exteriores do governo Itamar de 1993 a 1994:

[...] Não sei em que momento antes se falou concretamente em uma integração política da América do Sul, mas eu me recordo que o presidente Itamar Franco foi à Cúpula do Grupo do Rio em Santiago em 1993 e se referiu especificamente a uma área de livre-comércio sul-americana, a ALCSA. [...] Ninguém [...] foi totalmente contra, de modo que a ALCSA deixou uma certa “sementinha” (AMORIM, 2011, p.19).

⁶⁴ O Protocolo de Ouro Preto, de 1994, garantiu que o Mercosul se tornasse sujeito de direito internacional, possibilitando, dessa maneira, que ele pudesse realizar negociações no plano internacional (CERVO e BUENO, 2011).

⁶⁵ O Brasil foi o único país a ser contrário à Iniciativa para as Américas, proposta pelo presidente norte-americano George Bush, em 1991 (CERVO e BUENO, 2011).

⁶⁶ Outros exemplos de cooperação são destacados por Hirst e Pinheiro (1995): “a assinatura dos Acordos de Cooperação bilateral com a Venezuela (agosto de 1993 e março de 1994) visando a contornar seus problemas na fronteira, pondo fim a um histórico distanciamento entre os dois países; a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia (janeiro de 1994); as conversações com o Uruguai em torno do combate ao comércio de produtos subsidiados, da hidrovía Paraguai-Paraná e dos esforços para o desenvolvimento da região fronteiriça; o encaminhamento das negociações com a Bolívia em torno da construção do gasoduto entre os dois países e do conseqüente fornecimento de gás natural; e, finalmente, a tentativa de incorporar o Chile ao projeto de integração latino-americana” (HIRST e PINHEIRO, 1995, p.16).

⁶⁷ A Iniciativa Amazônica visava ampliar os processos de cooperação nas áreas econômica e de segurança (OLIVEIRA, 2005).

⁶⁸ Em inglês, North American Free Trade Agreement.

No período do governo Itamar, portanto, a política exterior apresentou uma mudança bastante significativa, considerando-se que, enquanto nos governos anteriores⁶⁹ ainda se via um foco maior no continente latino-americano, a ALCSA representou a construção de um conceito político de América do Sul, mais direcionado aos dez vizinhos mais próximos do Brasil (BURGES, 2009). Em outras palavras, iniciou-se um processo de mutação da identidade da política externa, com a latino-americana perdendo força em benefício da sul-americana. Hurrell (1998) aclara isso, ao afirmar que a partir do governo Itamar, houve um esforço sistemático em redefinir a cooperação regional em termos de América do Sul, ao invés de privilegiar uma identidade latino-americana. Cervo e Bueno (2011) também evidenciam esse movimento, ao explicitarem que a ALCSA, na verdade, “era a ideia de unidade da América do Sul em marcha, e não mais da América Latina, visto haver-se o México orientado para o norte. Desde então, o Brasil contrapôs essa proposta de chegar à ALCA pelo Mercosul à proposta alternativa norte-americana de alcançá-la desde o NAFTA” (CERVO e BUENO, 2011, p.521).

2.4.3. O fortalecimento da identidade sul-americana no governo FHC

Durante o governo FHC (1995-2001), a política exterior buscou uma mudança nos padrões⁷⁰, substituindo uma lógica reativa, materializada no conceito de autonomia pela distância, por uma agenda mais proativa, calcada na ideia de autonomia pela participação (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011). Entretanto, é fato que nesse período houve a consolidação da política externa implementada por Collor e Itamar para a América do Sul, que passou a ser o eixo central, tendo em vista a manutenção de uma forte retórica em prol do MERCOSUL, e o fortalecimento das relações com países da região (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011). Miyamoto concorda com esse argumento, ao também asseverar que “[...] o Mercosul se convertia no principal projeto da diplomacia nacional. Pelo menos no plano da retórica isto se

⁶⁹ Viu-se que no governo Sarney, apesar do movimento embrionário de integração junto à Argentina, ainda se deu muita atenção à América Latina, por meio da atuação no Grupo de Apoio à Contadora e da configuração do Grupo do Rio.

⁷⁰ A autonomia pela participação diferencia-se da autonomia pela distância principalmente com a mudança de postura do governo FHC, que abandonou a resistência aos regimes internacionais e passou a aceitar suas regras e seus princípios (VIZENTINI, 2011). Mello (2012) também segue essa linha, ao afirmar que, ao longo da década de 1990, o Brasil dispôs-se “em aceitar a agenda internacional, em se integrar ao *mainstream* da nova ordem global e em aderir aos regimes multilaterais – já existentes e em formação” (MELLO, 2012, p.167). Finalmente, Lima (2003) argumenta que a política externa de FHC se pautou pela autonomia pela participação, que se orienta “pelo movimento de adesão aos regimes internacionais, pela recomposição do diálogo com os Estados Unidos e as demais potências, pela valorização do espaço sul-americano e por um baixo perfil nas articulações políticas e questões do Terceiro Mundo” (LIMA, 2003, p. 95). Entretanto, a despeito dessa mudança da política exterior, Lima (2003) exalta a existência de certa continuidade entre o governo Sarney e o governo FHC, o qual “aprofundou o movimento [...] de eliminar o *entulho autoritário* da política externa, em particular no campo nuclear, com a adesão brasileira, em 1995, aos regimes de controle de tecnologia sensível e nuclear⁷⁰” (LIMA, 2003, p.95).

converteu em verdade” (MIYAMOTO, 2011, p.29). O maior exemplo dessa retórica é a afirmação de Celso Lafer, ministro de Relações Exteriores de 2001 a 2002, de que “O Mercosul, para nós, é destino, é parte das nossas circunstâncias. [...] A ALCA não é destino, da mesma maneira como o Mercosul é destino, é opção” (LAFER, 2001, p.B6). Igualmente, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães⁷¹ denunciou o caráter hegemônico dos EUA, incutido na ALCA, e afirmou que ela levaria ao desaparecimento do MERCOSUL (GUIMARÃES, 2001). Por fim, Saraiva (2010) entende que esse bloco representou um instrumento para a integração comercial e para ganhos econômicos, e sua organização permaneceu com pouca base de integração política e baixa institucionalidade, apesar de ter servido, também, como instrumento da capacidade negociadora brasileira, para que o país ganhasse maior peso no cenário internacional.

Em outras palavras, no governo FHC a política externa também se revestiu de uma identidade sul-americana, que passou a se fortalecer, deixando claro que a prioridade de atuação do Brasil era a América do Sul, em oposição a uma ideia pan-americana concebida pela proposta norte-americana da ALCA.

Dois movimentos ocorridos durante o governo FHC concorreram para que a identidade sul-americana da política externa sofresse um processo de evolução. Se, por um lado, como destaca Santos (2005), a ideia de integração sul-americana não foi tão aprofundada no primeiro mandato, por outro, Couto (2010) entende que, já no segundo mandato, a partir de 2000, a América do Sul se consolidou como referência regional prioritária para o Brasil. Isso tem relação com o primeiro movimento: a I Reunião de Presidentes da América do Sul, também conhecida como Cúpula de Brasília, que foi realizada em 2000. Esse encontro, segundo Bandeira (2010), consistiu em uma tentativa da política exterior de FHC de retomar o projeto da ALCSA, que acabou por não prosperar. É nesse momento, de acordo com Galvão (2009), que a ideia de América do Sul foi forjada nos discursos diplomáticos. Prova disso é a fala de FHC, que ressaltou que essa cúpula representava a ratificação da identidade própria da América do Sul como região (CARDOSO, 2000).

Na visão de Burges (2009), essa reunião materializou a ideia da política externa de FHC de “fronteiras de cooperação”, em oposição à ideia de “zonas de separação”. É verdade que havia mais de um tema a ser tratado, por exemplo, a democracia e o comércio, mas as deliberações sobre temas além da esfera comercial evidenciavam a estratégia de construção de um bloco sul-americano (COUTO, 2007). Dentre esses temas, situava-se um principal, que

⁷¹ Foi Secretário-Geral do Itamaraty na gestão de Celso Amorim durante o governo Lula (2003-2010).

explicitava o objetivo do encontro: a discussão da integração física do continente sul-americano, sobretudo as interconexões energética e viária (BANDEIRA, 2006). FHC corroborou essa ideia, ao afirmar que a região tem como vocação ser um espaço econômico integrado, buscando reduzir ou eliminar os obstáculos ao comércio, principalmente por intermédio da melhoria da infraestrutura física de transportes e comunicações (CARDOSO, 2000).

A ênfase na questão da conexão física que deveria ser criada entre os países sul-americanos denota o segundo movimento de política externa de FHC: o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), na ocasião da reunião de presidentes (COUTO, 2007). A preocupação do governo FHC com a integração física da região é um aspecto que ajuda a problematizar de forma mais clara a inserção da identidade sul-americana na política exterior, tendo em vista que exprime uma flexibilidade identitária, delimitada à América do Sul. Bandeira (2006) explica bem essa argumentação:

Não se tratava, portanto, de América Latina, mas da América do Sul, uma região geograficamente definida, reconhecida pelos presidentes [...] como uma região com características específicas que a distinguiam no cenário internacional e que as suas peculiaridades e a contiguidade geográficas criavam uma agenda comum de desafios e oportunidades (BANDEIRA, 2006, p.279).

Para Lima e Coutinho (2007), o modelo de integração física – e também energética – engloba um conceito de região que supõe uma ideia de espaço de lugares nacionais, e não uma concepção de fluxos não territoriais, mais característico do regionalismo aberto. Na integração física, o vínculo criado entre os Estados denota territorialidade e contiguidade, ou seja, “[...] a inserção territorial de um Estado e sua vizinhança geográfica são dados inescapáveis de sua existência e identidade” (LIMA e COUTINHO, 2007, p.138). Desse modo, é possível argumentar que, quanto mais o Brasil se compromete em aprofundar os laços físicos com os seus vizinhos, como propõe a IIRSA, maior é o desenvolvimento da identidade sul-americana na política externa.

Pode-se asseverar que uma das principais causas para que a integração física se estabelecesse como elemento crucial na estratégia de política externa foi o declínio do regionalismo aberto e o fracasso do neoliberalismo – expresso especialmente na estagnação do comércio dentro do MERCOSUL, após 1997, e no aumento do endividamento público – que escancarou a existência de assimetrias estruturais entre as economias; isso, por sua vez, levou à adoção de estratégias nacionalistas e protecionistas, como modo de enfrentar a crise

econômica, enfraquecendo os incentivos dos países membros do MERCOSUL em priorizar a integração (LIMA e COUTINHO, 2007).

Sobre essas novas estratégias, deve-se apontar para o aspecto ideológico incutido nelas, tendo em vista que a resistência ao neoliberalismo levou a um processo de radicalização dos Estados e fundamentou-se em novas identidades políticas, mais vinculadas e comprometidas com o âmbito nacional estatal (YEROS, 2011).

Esse quadro, marcado pelos efeitos propiciados pela crise do neoliberalismo e pela formação de novas identidades culminou na insatisfação dos eleitores sul-americanos, os quais provocaram uma importante mudança no cenário político da América do Sul (LIMA e COUTINHO, 2007), possibilitando a ascensão de governos de orientação esquerdista na região, entre o fim do século XX e início do XXI.

A partir dessas ideias, uma interpretação mais precisa sobre as estratégias que norteiam a política externa brasileira na América do Sul é mais factível quando se leva em consideração as nuances que caracterizam a conjuntura regional. Nesse sentido, o apontamento do fenômeno dessa ascensão das esquerdas no plano doméstico e também no plano externo é essencial para entender as bases ideológicas do modo de inserção regional do Brasil e para analisar a evolução da identidade sul-americana na política exterior do governo Lula e as razões de sua ênfase na dimensão política da integração.

3. O AVANÇO DA IDENTIDADE SUL-AMERICANA E A CONJUNTURA POLÍTICA REGIONAL

As linhas gerais da política exterior do governo Lula concentraram-se em iniciativas voltadas a negociações comerciais internacionais, na busca por concertação política com os países em desenvolvimento e, finalmente, em um maior desenvolvimento e maior aprofundamento das relações com os países sul-americanos (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Deve-se ressaltar que a América do Sul foi estabelecida como uma das maiores prioridades da política externa de Lula (AMORIM, 2011). De modo geral, o governo Lula pautou suas relações exteriores pela via multilateral de modo a transformar a ordem internacional vigente, lançando-se como um país representante dos menos desenvolvidos. Pecequillo (2008) corrobora essa afirmação, ao sustentar que esse eixo multilateral é composto pelas parcerias com os países emergentes e com os países de menor desenvolvimento relativo, por um caráter terceiro-mundista, pela ênfase na integração sul-americana e pelas relações no eixo Sul-Sul, por meio das quais se objetivam a reforma de organizações internacionais, por exemplo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o CSNU.

Isso significou uma mudança de dinâmica na política exterior, mas não inteiramente, tendo em vista que há vários traços de continuidade, quando comparados ao governo anterior.

3.1. Linhas gerais da política externa de Lula: traços de continuidade

Em primeiro lugar, é importante salientar que a política externa de Lula não representa uma ruptura com os paradigmas tradicionais da política externa, nem com as diretrizes adotadas no governo de FHC, já que ambos os governos visaram à consecução dos objetivos do desenvolvimento econômico e da preservação da autonomia política nacional; de fato, o que houve foi uma mudança nas ênfases dadas a algumas opções da política exterior (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Ricupero (2010) e Almeida (2004) também destacam a continuidade da política exterior de Lula em relação a FHC. Ricupero (2010) entende que o prestígio que o Brasil atingiu no governo Lula foi alcançado devido à convergência de uma conjuntura internacional marcada por oportunidades favoráveis, e de um panorama interno de grande estabilidade política e

econômica. Dentre os aspectos de conjuntura externa⁷², Ricupero (2010) salienta o fracasso do unilateralismo dos EUA, que contribuiu para que esse país tivesse um relativo enfraquecimento de poder.

Para Almeida (2004), grande parte das novas iniciativas do governo Lula, situadas no âmbito das negociações comerciais internacionais e da busca por maior coordenação política com atores importantes da política internacional, consiste em desdobramentos ou reforços de ações pretéritas, ou seja, encaminhadas pelo governo FHC. A visão do autor, nesse sentido, assemelha-se àquela de Vigevani e Cepaluni, pois ele analisa que existe continuidade na política exterior de Lula em relação a FHC, apesar de reconhecer que existem novas ênfases conceituais, que, entretanto, não representam ruptura nos padrões da diplomacia nacional. Como exemplos da continuidade no governo Lula, salienta-se a priorização de três eixos da nova diplomacia: o MERCOSUL, uma maior cooperação na América do Sul e o desenvolvimento de relações mais próximas com países emergentes (ALMEIDA, 2004).

Lima (2003) sustenta que as diretrizes de política exterior do governo Lula tiveram como referência as experiências da política externa independente; entretanto a autora também defende que as agendas bilateral⁷³ e multilateral estabelecidas pela diplomacia de Lula apresentam traços de continuidade, considerando-se que não eram muito diferentes daquelas de FHC. Lima (2003) elenca os seguintes aspectos como representantes dessa relativa estabilidade da agenda diplomática:

[...] revitalização e ampliação do Mercosul; intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; relações maduras com os Estados Unidos; importância das relações bilaterais com as potências regionais China, Índia, Rússia e África do Sul; ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas; participação nos principais exercícios multilaterais em curso – Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, negociação da Alca e entre Mercosul e União Europeia –, assim como na conformação das novas regras que regerão as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento (LIMA, 2003, p. 97-98).

3.2. Linhas gerais da política externa de Lula: mudanças de ênfase

A despeito dos elementos de continuidade entre a diplomacia de Lula e a de FHC, inclusive no que diz respeito a uma certa conciliação entre os eixos bilateral e multilateral da

⁷² Sobre esse tema, Ricupero (2010) ainda ressalta o que ele denomina policentrismo – que significa a possibilidade de potências intermediárias, como o Brasil, terem iniciativas autônomas em temas da agenda global que antes eram reservadas somente às grandes potências.

⁷³ A via bilateral já era crucial na era FHC, e Pecequillo (2008) destaca que o governo Lula reforçou essa dimensão da agenda diplomática. O eixo bilateral representa as relações tradicionais com os países desenvolvidos, como EUA, Japão e UE, que se direcionam a temas econômicos, políticos e estratégicos e são baseadas em uma percepção evidente da assimetria de poder que existe nos vínculos bilaterais.

política externa, o fato é que, ainda no governo FHC⁷⁴ – e de forma mais expressiva no governo Lula – o multilateralismo começou a se sobressair. Na verdade, a política exterior de Lula iniciou um processo de correção de padrões, que se exprime por meio do conceito de autonomia, como já foi dito no capítulo 2. A partir do início do governo Lula, em 2003, essa autonomia é denominada por Vigevani e Cepaluni (2007) de “autonomia pela diversificação”, que é definida da seguinte forma:

3. **Autonomia pela diversificação:** a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, *inclusive regionais*, e de acordos com parceiros não tradicionais, como China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc., com o objetivo de reduzir as assimetrias e aumentar a capacidade de barganha internacional do país em suas relações com países mais poderosos, como os Estados Unidos e a União Europeia. Uma característica importante é a capacidade de negociar com esses últimos sem rupturas, com a perspectiva de romper o unilateralismo e buscar a multipolaridade e um maior equilíbrio. (VIGEUVANI e CEPALUNI, 2011, p.35-36, *grifo nosso*).

Esse modelo de autonomia, portanto, marca um movimento de transição ao multilateralismo⁷⁵, com o intuito de reformar o sistema internacional, de modo que ele se torne menos desigual, tanto em aspectos de poder quanto em termos econômicos. Além disso, essa transição representa a tentativa, pela política externa brasileira, de incorporar uma identidade mais vinculada ao Sul, em que se sobressai a evolução da identidade sul-americana. A esse respeito, no governo FHC já era possível observar esse movimento, em que o continente sul-americano passa a se destacar, especialmente com o objetivo de enfrentar a globalização. A ideia de autonomia pela participação, presente nesse governo, corrobora essa ideia, considerando-se que indica a preocupação da política exterior em “exercer influência internamente sobre as novas dinâmicas do multilateralismo no contexto da política exterior” (MELLO, 2012, p. 167).

⁷⁴ A defesa do multilateralismo como diretriz da política exterior, já presente na gestão de FHC, foi reafirmada durante a gestão de Celso Amorim no Itamaraty, mas assumiu novas expressões na ordem internacional que se apresentou a partir do início deste século: ele refletiu o objetivo de participar ativamente da formulação de regras de governança global e a busca por maior protagonismo internacional (MELLO, 2012). Almeida (2004) também afirma que o multilateralismo já estava presente no governo FHC, só que de forma mais moderada, ao passo que, no governo Lula, ele se fortalece. Lima e Hirst (2006) também salientam que uma característica constante da política externa brasileira desde o fim do século XIX tem sido um envolvimento mais ativo em instituições e arenas multilaterais (LIMA e HIRST, 2006)

⁷⁵ A discussão sobre o multilateralismo como eixo de atuação externa do Brasil é bastante importante porque, de acordo com Mello (2012), ele consiste em uma diretriz objetiva da diplomacia brasileira e em um aspecto histórico importante da política exterior, pelo qual o Brasil se pautou desde a gestão do Barão do Rio Branco, na Conferência Internacional da Paz, em Haia, em 1907.

Pecequillo (2008) reflete sobre isso e frisa o processo de transição da “Década bilateral”⁷⁶, dos anos 1990, para o multilateralismo, iniciado no segundo mandato do governo FHC. A partir de 1999, ocorreram a atualização do Plano Real, as oscilações cambiais e a crise do MERCOSUL, os quais levaram a mudanças na política externa, por exemplo, o deslocamento do eixo vertical de cooperação com o Norte para a América do Sul, a intensificação de um discurso mais crítico sobre a globalização – que foi chamada de “globalização assimétrica” – e a aproximação a países emergentes, como Rússia, Índia e China. Dentre as razões para essa crítica, aponta-se o esgotamento do modelo neoliberal.

As medidas neoliberais, que foram implementadas após recomendações do Consenso de Washington⁷⁷, sofreram uma grave crise, porque – após terem obtido certo êxito até 1997 – a economia dos países da região passou a mostrar sinais de estancamento, o que significou que as reformas não conseguiram cumprir suas promessas de resolver alguns problemas de forma contínua⁷⁸ (PARAMIO, 2006). Dentre essas promessas, Garcia (2008b) salienta os ajustes que supostamente corrigiriam os desequilíbrios macroeconômicos e, por conseguinte, retomariam o crescimento, mas que não funcionaram⁷⁹, tendo ocasionado a desnacionalização da indústria, o enxugamento do Estado e a degradação das políticas públicas. Panizza (2006) também segue esse raciocínio, ao enfatizar que, a partir da segunda metade da década de 1990, a economia começou a piorar, como atestam as crises econômicas latino-americanas⁸⁰. Esse período coincide justamente com o fim do governo FHC, indicando a necessidade de mudança de padrões de política externa.

Essas alterações do curso diplomático tiveram continuidade no governo Lula, que atualizou o eixo global-multilateral da política externa, mas começou a fazer correções de

⁷⁶ Essa década teve início com o governo de Collor e significou, basicamente, estabelecer como prioridades de política externa a implementação do Consenso de Washington e a assinatura de vários regimes internacionais. Ver mais em Pecequillo (2008).

⁷⁷ O Consenso de Washington representou um conjunto de medidas de caráter neoliberal que propunham o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam por crises.

⁷⁸ Os custos sociais da crise da dívida dos países agravaram-se, e os índices de pobreza e indigência, depois de sofrerem recuo, voltaram a avançar, alcançando, em 2002, 44% e 19,5%, respectivamente (PARAMIO, 2006).

⁷⁹ Com esses problemas apresentados pelo neoliberalismo, em 1999, o FMI organizou uma conferência visando buscar soluções para lidar com a vulnerabilidade das medidas propostas pelo Consenso de Washington. Foi nessa ocasião que se passou a dar importância, novamente, às instituições como imprescindíveis para um bom funcionamento do modelo de mercado. Dessa forma, o papel do Estado na sociedade e na economia voltou a fazer parte da agenda política (PARAMIO, 2006). Em outras palavras, reconheceram-se as dificuldades apresentadas por um modelo que prega o Estado mínimo e a desregulamentação dos mercados, bastante suscetíveis a choques financeiros. Por isso, o intervencionismo de Estado retornou à pauta de discussões, com o intuito de minimizar os impactos trazidos pela vulnerabilidade das decisões dos agentes econômicos privados (PARAMIO, 2006).

⁸⁰ As principais crises foram as seguintes: México e Argentina, em 1995; Brasil, em 1998-1999; e novamente da Argentina, em 2001 – e corroboram o aumento da pobreza e do desemprego e a queda do produto interno bruto (PIB). Devido a isso, entre 1998 e 2002, o PIB da América Latina caiu 1,6% e o índice de desemprego saltou de 9,3% para 11% (PANIZZA, 2006).

padrões do governo anterior: em primeiro lugar, a percepção de fraqueza do Brasil foi substituída por outra – segundo a qual o país tinha um papel a cumprir como potência média e emergente – que demandava uma diplomacia de “alto perfil”⁸¹; em segundo lugar, a ordem do sistema internacional passou a ser avaliada de forma realista, em que ela transita da unipolaridade para a multipolaridade, dada a diversificação dos polos de poder, que incluem tanto países desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimento⁸²; finalmente, em terceiro lugar, os EUA passaram a reavaliar suas prioridades de política externa – tanto estrategicamente quanto economicamente – e suas relações com parceiros regionais, já que, se antigamente os norte-americanos eram hegemônicos nesses campos, eles passaram a sofrer pressões, mas ainda consistem em relevante parceiro do Brasil, que concilia o bilateralismo com uma agenda multilateral de *global trader* e *global player* (PECEQUILO, 2008).

Um outro fator que contribuiu para essa correção de rumos, de natureza externa, e que permitiu que o Brasil se voltasse ao seu entorno regional é a coincidência cronológica de ascensão de governos mais progressistas na região – a chamada *onda rosa* (tópico que será explorado mais adiante). É na esteira do processo de esfacelamento do neoliberalismo que é possível explicar, em parte, porque houve esse movimento de ascensão das esquerdas sul-americanas. Mendonça Júnior (2014), por exemplo, salienta que um fator de contato importante entre as esquerdas foi o seu caráter antiliberal, que permitiu fortalecer sua natureza oposicionista e contestadora das mudanças proporcionadas pelas reformas neoliberais.

Entretanto, apesar dessa coincidência, é fato que as esquerdas possuem programas bastante distintos de atuação, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, ou seja, elas não constituem um processo homogêneo. Nesse sentido, apesar de todos os governos possuírem em comum uma base esquerdista, alguns tem orientação mais voltada para o centro do espectro político, ao passo que outros se afastam, procurando se manter mais fiéis aos princípios que norteiam os partidos políticos que obtiveram vitórias nas urnas. Lima e Coutinho (2007), por exemplo, afirmam que a heterogeneidade das esquerdas sul-americanas tem natureza programática e organizacional, ou seja, “cada uma delas tem trajetórias e formas particulares de se inserir no sistema político. Algumas são mais agressivas, extremas e menos institucionalizadas do que outras” (LIMA e COUTINHO, 2007, p.144). Já para Yeros (2011), além de programática, essa natureza é ideológica, o que significa que as esquerdas possuem diferenças qualitativas.

⁸¹ É recorrente a utilização desse termo, por muitos autores que escrevem sobre política externa, para denominar um modo de ação diplomático mais ativo e pujante, sobretudo no governo Lula.

⁸² Os principais exemplos são: China, Índia, Rússia, Japão, União Europeia, Brasil e África do Sul.

Diante desse quadro de mudanças com a ascensão de governos progressistas, Lima e Hirst (2006) também destacam que, no governo Lula, a mudança prevaleceu sobre a continuidade. Para corroborar essa afirmação, as autoras fazem alusão a uma das dimensões descritas por Vizentini (2011)⁸³, que é a inclusão da agenda social como um dos tópicos mais importantes e inovadores da política externa; além disso, citam a ênfase destinada a uma revisão conceitual e prática das instituições multilaterais centrais, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU), e, por fim, ressaltam o foco do governo no combate à desigual distribuição de riqueza e de poder dentro dessas instituições (LIMA e HIRST, 2006).

Lima (2003) ainda descreve uma outra mudança marcante no governo Lula, que passou a adotar uma perspectiva diferente, ou seja, uma visão distinta da ordem internacional: ao passo que o governo FHC, ao buscar estreitar relações com as principais potências, como EUA, Japão e UE, enfatizava uma perspectiva de rejeição da ordem terceiro-mundista, Lula enxergava um mundo menos homogêneo e mais competitivo, no qual haveria espaço para o surgimento de um movimento de contra-hegemonia, que contaria com uma Europa ampliada e com países como China, Índia e Rússia, os quais poderiam contrabalançar a presença dos EUA na Ásia.

Nesse sentido, Ricupero (2010) enfatiza que um aspecto bastante marcante da ação exterior do governo Lula é a “contestação do padrão de hegemonia do sistema internacional simbolizado pelos Estados Unidos” (RICUPERO, 2010, p.36). Diante de um contexto em que ocorre o surgimento de potências emergentes, Lima (2003) frisa que a unipolaridade - centrada nos EUA – passa a não se sustentar, tendo em vista que a emergência de novos polos de poder leva a necessidade da prevalência do multilateralismo como elemento que norteia as discussões dos foros políticos, de modo a “atenuar a primazia estadunidense e conter seus impulsos unilaterais, que se tornariam inevitáveis em uma ordem internacional sem competidores ou opositores” (LIMA, 2003, p.98).

Essa contestação aos EUA é representada pela criação de uma dinâmica regional mais autônoma, no sentido de se contrapor aos interesses norte-americanos. Durante o governo

⁸³ Segundo Vizentini (2011), existem três dimensões: a diplomacia econômica, que é realista, a diplomacia política, a qual se propõe a ser resistente e mais assertiva, e uma agenda social, que é propositiva. A diplomacia econômica consiste em manter canais de diálogo com os países desenvolvidos, com o intuito de atrair recursos, como investimentos e tecnologia; a diplomacia política representa um campo em que se busca cumprir o interesse nacional e alcançar maior protagonismo no sistema internacional, por meio da implementação de uma política exterior ativa e afirmativa; finalmente, o projeto doméstico de foco na inclusão social tem desdobramentos no âmbito externo, já que os projetos sociais do governo serviram para escancarar a necessidade de estabelecer uma agenda que lide com as assimetrias perpetradas por aspectos importantes da globalização, como o livre-comércio e os investimentos (VIZENTINI, 2011).

Lula, apesar de os EUA terem-se mantido como parceiros relevantes do Brasil, essa contraposição esteve presente na configuração das instituições de integração regionais, como a CASA e a UNASUL (nesse caso, principalmente o CDS).

De certa forma, essa busca por maior autonomização tanto da região quanto das próprias alternativas de política exterior são sinais de que, como afirma Almeida (2004), a diplomacia passou a ter um caráter de maior ativismo e tornou-se mais dinâmica; no que diz respeito ao conteúdo, ela apresentou-se de maneira mais assertiva em relação à defesa da soberania e do interesse nacionais, assumiu postura crítica em relação à globalização e à abertura comercial e evidenciou um projeto que atribui ao Brasil um papel de intervenção na agenda internacional.

Esse papel está associado à percepção de que o sistema internacional se tornou mais difuso e com tendência à multipolaridade, o que contribuiu para que a diplomacia se movesse no sentido de buscar maior representatividade nos foros internacionais como uma forma de democratizar e tornar mais eficientes as instituições multilaterais, como a ONU, e explorasse novos espaços de negociação por meio da articulação de novos grupos e coalizões (VIZENTINI, 2011). Ricupero (2010) também entende que a procura por arranjos e alianças que se oponham ao sistema de poder preponderante é característica marcante da política externa de Lula.

Nesse sentido, Malamud e Rodríguez (2013) afirmam que a inclinação da diplomacia brasileira para o multilateralismo se manifesta em todas as organizações internacionais importantes, em diversos planos⁸⁴: no global, hemisférico, regional e sub-regional. As iniciativas multilaterais materializam-se, no plano global, em arranjos políticos, construídos pelo Brasil juntamente com países principalmente do eixo Sul, como o BRICS⁸⁵ e

⁸⁴ Os autores citam como exemplos a OMC, a OEA, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Comunidade da América Latina e do Caribe (CELAC), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e o BASIC. Mello (2012) destaca, ainda, a tentativa do Brasil de exercer papel de mediador no Oriente Médio, como no caso do Irã (MELLO, 2012); e Saraiva (2013) realça, também, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

⁸⁵ Cervo (2012) apresenta a importância dos BRICS para a inserção internacional do Brasil de acordo com duas linhas de pensamento: a primeira, mais negativa, acredita que o bloco dos BRICS tem uma relevância reduzida devido ao fato de haver muita heterogeneidade entre seus membros no que concerne, por exemplo, à distribuição de renda, ao grau de desenvolvimento e às capacidades militares; já a segunda tem visão mais positiva e compreende o bloco como meio efetivo para que o Brasil possa influir na transformação da ordem internacional, de modo a contribuir para a promoção dos interesses dos países em desenvolvimento. Destacam-se, como resultados positivos do esforço de coordenação do bloco, ações na área de segurança internacional e na redistribuição de poder em instituições financeiras internacionais, como o FMI (CERVO, 2012). Mello (2012), por um lado, também ressalta a existência de heterogeneidade de interesses entre os países do bloco e a dificuldade de obtenção de consenso em algumas áreas; por outro, destaca a centralidade do grupo para a diplomacia brasileira, no sentido de politizar a agenda global e de compartilhar objetivos revisionistas em relação à ordem internacional.

o IBAS⁸⁶, e em arranjos no âmbito econômico, como o G-20 comercial⁸⁷ e o G-20 financeiro⁸⁸ (MELLO, 2012). Além desses esforços de cooperação no âmbito global, devem-se ressaltar aqueles no plano regional (CASA e UNASUL) e sub-regional (MERCOSUL), cujos avanços estão assentados, mormente, em dois fatores principais: no fenômeno da *onda rosa* e nas ideias dos principais formuladores de política exterior.

A *onda rosa* possibilitou que a política externa brasileira tratasse do projeto de integração regional sobretudo na dimensão política, relegando a segundo plano questões fundamentais e típicas de processos integracionistas, como a economia e o comércio. Em outras palavras, uma observação desse fenômeno das esquerdas permite entender melhor as causas e os efeitos dos movimentos da diplomacia brasileira, sobretudo os esforços pela construção dos novos mecanismos de integração eminentemente sul-americanos, como a CASA e a UNASUL. Garcia (2008b) corrobora esse argumento, ao afirmar que “[...] a compreensão dos processos que se desenvolvem atualmente na América do Sul permitirá interpretar não só as formulações mais gerais da atual política externa brasileira, como também suas manifestações mais práticas” (GARCIA, 2008b, p.126, tradução nossa)⁸⁹.

⁸⁶ O IBAS busca reavivar uma dinâmica revisionista e tem como objetivo formular um grupo de coordenação entre três países, que se denominam democracias multiétnicas e multiculturais, para atuar na constituição de uma nova ordem internacional e aprofundar projetos de cooperação setorial (MELLO, 2012). Saraiva (2013), Lima e Hirst (2006) e Vizontini (2011) afirmam, ainda, que o IBAS pretende discutir questões relacionadas à reforma do Conselho de Segurança da ONU e ao intercâmbio tecnológico.

⁸⁷ A criação do G-20 comercial teve papel importante da diplomacia brasileira, que costurou alianças com países em desenvolvimento que eram afetados pelas políticas de subsídios dos países desenvolvidos no setor de agricultura (VIZENTINI, 2011). Para Almeida (2004) esse combate à política de subsídios visa à obtenção de maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos. Já Saraiva (2013) também destaca a participação do Brasil nas negociações da OMC, com a consequente formação desse novo foro comercial. Lima e Hirst (2006) entendem que a coalizão do G-20 comercial representou a retomada de um espírito terceiro-mundista e que seu surgimento propiciou ao Brasil o exercício de intermediar as relações entre os países pobres e os ricos. Mello (2012) também ressalta que não só o G-20 comercial, como também o IBAS, contribuíram para reativar o terceiro-mundismo e para promover um revisionismo nos foros internacionais, de modo que expressaram o objetivo do Brasil de atuar juntamente aos países do Sul. Para saber mais sobre o desenrolar das negociações do G-20 comercial, ver Amorim (2011).

⁸⁸ Mello (2012) afirma que a diplomacia brasileira entendeu que a participação na configuração do G-20 financeiro seria muito importante para influir na formulação da agenda da economia internacional; contudo esse objetivo depende de alguns desafios: o primeiro deve ser o de trabalhar para tornar o foro um instrumento permanente para os países em desenvolvimento; e o segundo deve ser o de mediar as relações entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, com o intuito de que os países mais pobres estejam devidamente representados. Ricupero (2010) entende que o G-20 financeiro representa um aprimoramento da governança global, já que modifica a correlação de forças econômicas, em cujo processo o Brasil tem a possibilidade de influenciar, de algum modo, as decisões financeiras e monetárias.

⁸⁹ [...] la comprensión de los procesos que se desarrollan actualmente en América del Sur permitirá interpretar no solo las formulaciones más generales de la actual política exterior brasileña, sino también sus manifestaciones prácticas.

3.3. Componentes ideológicos do sul-americanismo: o fenômeno da onda rosa e as esquerdas

Desde o início da década de 2000, a América do Sul tem experimentado novas experiências de governos, tendo em vista que em vários países muitos deles possuem orientação de esquerda⁹⁰. Alguns acadêmicos passaram a denominar essa nova conjuntura de *onda rosa*. Panizza (2006), por exemplo, em um artigo cujo título é “Marea Rosa” – algo como “maré rosa”, em português – destaca a ascensão ao poder de governos de *esquerda* e de *centro-esquerda* no Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela. Além desses, devem-se ressaltar, ainda, as vitórias de partidos de esquerda e de centro-esquerda no Equador e no Paraguai, ou seja, a esmagadora maioria dos países sul-americanos passaram por experiências de governos mais progressistas, o que se configurou como um processo inédito, segundo Silva (2010a).

3.3.1. As origens da ascensão das esquerdas

A ascensão desses governos de orientação esquerdista não ocorreu ao acaso; ela teve origem em um processo histórico iniciado na década de 1980, caracterizado pela transição de regimes militares para regimes democráticos e pela adoção de novas políticas econômicas. A esse respeito, Panizza (2006) destaca que algumas das razões possíveis para essa ascensão foram a ineficiência⁹¹ da democracia liberal e as reformas neoliberais (PANIZZA, 2006). Silva (2010a) sublinha essa ineficiência, mas argumenta que, mesmo assim, o processo de redemocratização, ocorrido em alguns países na década de 1980, foi um dos fatores que contribuíram para a *onda rosa*. Ele foi fundamental para que forças oposicionistas ganhassem

⁹⁰ Há alguns autores estudiosos da temática da *onda rosa* que propõem certas tipologias para especificar as esquerdas. Panizza (2006), por exemplo, acredita que seja melhor defini-las entre social-democratas e populistas. Já Weyland (2009) prefere dividi-las como esquerda moderada e esquerda radical. Castañeda (2006) entende essas esquerdas como reformistas e populistas. Yeros (2011) aponta para uma interpretação distinta, propondo uma divisão entre nacionalistas radicais (populismo anti-hegemônico) e nacionalistas reformistas (populismo hegemônico). Por fim, Silva (2010b) estabelece uma divisão entre esquerdas renovadoras e esquerdas refundadoras. Esse exercício de proposição de tipologias não é necessariamente ruim. Neste trabalho, interpreta-se que a dicotomização do processo analítico da existência das esquerdas não é limitadora para a compreensão de semelhanças e diferenças entre elas. Em outras palavras, por mais que uma tipologia dicotômica possa ser classificada como simplista, ela não elimina a possibilidade de observação de pontos de contato e de afastamento entre dois elementos supostamente opostos. Por isso, independentemente dessas diferenças de tipologia, nesta pesquisa prefere-se classificar – para fins de melhor compreensão do fenômeno da ascensão das esquerdas sul-americanas – de um mesmo lado, certos governos como sendo de *centro-esquerda*; e, de outro, os governos que são considerados de *esquerda*. Esse exercício não impede que, ao apontar para as experiências de esquerda nos países sul-americanos, em alguns aspectos alguns governos tenham programas que possam ser classificados como de esquerda, e em outros, como sendo de centro-esquerda. Nesse caso, o governo de um país como a Argentina, que alguns autores, como Mendonça Júnior (2014), consideram como “híbrido”, pode ser classificado como sendo de *esquerda* ou *centro-esquerda*, dependendo do objeto de análise e da interpretação que se atribui a ele.

⁹¹ Essa ineficiência existiu porque, por mais que a democracia não possuía elementos autoritários, sua qualidade tem sido questionada, como demonstra o fato de ela ser considerada “de baixa intensidade” (PANIZZA, 2006).

força e pudessem efetivamente participar do jogo político, disputando eleições seguidas e relativamente limpas, e ocupando espaços em poderes locais e no Poder Legislativo (SILVA, 2010).

Para Castañeda (2006), esses dois fatores que se referem ao âmbito econômico e político são cruciais para a ocorrência da guinada à esquerda; entretanto ele discorre também sobre um fator geopolítico: o fim da Guerra Fria. No que diz respeito ao âmbito econômico, o autor não enfatiza, necessariamente, o sucesso ou o fracasso das reformas neoliberais da década de 1990 e nem o descrédito das políticas econômicas tradicionais da América Latina como razões para a vitória de governos de *esquerda* e *centro-esquerda*. Ao invés disso, ele prefere apontar para a desigualdade social característica da região, expressa por meio de aspectos como a concentração de renda e a pobreza. Em relação ao âmbito político, sublinham-se a expansão da democracia e a consolidação de eleições democráticas (CASTAÑEDA, 2006). Por fim, a geopolítica é importante porque o fim da Guerra Fria, após a queda da URSS, encerrou a ordem bipolar que dominava as relações internacionais, marcada pela clivagem entre EUA e URSS; destarte, as esquerdas latino-americanas não necessitaram mais “escolher um lado” e foi possível a elas se “libertarem” simbolicamente, tanto do estigma geopolítico característico da URSS, quanto da tradicional política intervencionista dos EUA, que mostrou certas limitações (CASTAÑEDA, 2006; SILVA, 2010).

3.3.2. *As características da esquerda e da centro-esquerda na região*

A definição de *esquerda* e de *centro-esquerda* é um tanto problemática, porque ela implica trabalhar com um alto grau de generalização (PANIZZA, 2005). Ellner (1993) argumenta que os principais elementos que caracterizam essas duas esquerdas e que acabam por dividi-las são a defesa por reformas estruturais de longo alcance e a preocupação com reformas políticas. Para Panizza (2005), o exercício de classificações políticas é, de fato, um tanto arbitrário e sujeito a contestações, mas é possível elencar alguns critérios que definem essas esquerdas. Nesse sentido, o autor entende que sempre foi uma tarefa menos complicada definir a esquerda, afinal ela tem ligações com ideias bastante claras:

Ser de esquerda esteve relacionado com afiliações ideológicas como o Marxismo e o socialismo, com princípios políticos como igualdade e justiça, tradições políticas como a social democracia e movimentos comunistas, e escolhas políticas como a preferência pelo intervencionismo estatal e pela redistribuição em detrimento das

forças de mercado e da propriedade privada (PANIZZA, 2005, p. 719, tradução nossa)⁹².

Já Castañeda (2006) faz uma classificação baseada nas experiências históricas dos países latino-americanos. Para o autor, a esquerda subdivide-se em duas, tendo em vista que elas percorreram caminhos distintos entre as décadas de 1930 e 1960⁹³. Essa perspectiva histórica reflete-se de uma maneira distinta atualmente, porque a partir do início da *onda rosa*, defende-se aqui o argumento de que essas esquerdas sofreram transformações e adaptações. Castañeda (2006) destaca que elas nunca tiveram relação fácil, considerando-se que houve momentos em que elas cooperaram e outros em que elas se confrontaram. E esse relacionamento conturbado, de alguma forma, ainda se faz presente, tanto que Panizza (2006) sublinha que as esquerdas representam fenômenos políticos distintos, ou seja, não fazem parte do mesmo espectro político-ideológico.

No que concerne à *centro-esquerda*, segundo Castañeda (2006), ela está presente nos casos de Chile, Uruguai e Brasil (nesse último país, seu alcance seria ligeiramente menor). Segundo o autor, nesses países, ela caracteriza-se por enfatizar a aplicação de políticas sociais – por exemplo, educação, sistema de saúde, programas de combate à pobreza e de habitação – só que dentro de uma estrutura de mercado mais ou menos ortodoxa. Além disso, outra característica é seu esforço em ampliar e aprofundar as instituições democráticas. Esses dois aspectos – combinação de ortodoxia com maior compromisso à democracia – marcam o aspecto de reformista dessa corrente.

A interpretação de Weyland (2009) recorre à história, tendo em vista que, em sua visão, a *centro-esquerda* surgiu na esteira de algumas transformações⁹⁴ geopolíticas e econômicas significativas, que a levaram a deixar de pressionar, de forma mais efusiva, por

⁹² To be of the left has been related to ideological affiliations such as Marxism and socialism, political principles such as equality and justice, political traditions such as the social democratic and communist movements and policy choices such as preference for state intervention and redistribution over market forces and private property.

⁹³ Uma das esquerdas derivou da Internacional Comunista e da Revolução Russa, seguindo a tendência de outras experiências de esquerda em nível mundial, e cujos exemplos seriam os partidos comunistas de países como Chile, Uruguai, Brasil e Cuba, que fizeram parte dos governos populistas das décadas de 1930 e 1940. Nas décadas seguintes, de 1950 e 1960, esses partidos perderam força, sobretudo por sua submissão à Rússia e sua cooptação por elites de poder locais. Desse modo, a Revolução Cubana trouxe novo vigor a essa esquerda, já que alguns grupos da esquerda comunista se uniram a guerrilhas inspiradas no modelo cubano. A outra esquerda está atrelada a um populismo mais tradicional. Nesse sentido, o autor descreve-a como tendo um viés anticomunista, autoritarista e mais preocupado em fazer uso da política para se preservar no poder do que em utilizar o poder como um instrumento para fazer política. Como referências, ele cita os governos de Getúlio Vargas (Brasil), Juan Perón (Argentina) e Lázaro Cárdenas (México), que nacionalizaram vários setores da economia (CASTAÑEDA, 2006).

⁹⁴ Dentre essas transformações, destacam-se o colapso das experiências socialistas ao redor do globo, as falhas do intervencionismo de Estado em conter a crise da dívida na década de 1980, o fracasso das políticas de ajuste heterodoxas no Brasil e no Peru entre 1985 e 1987, o grande crescimento econômico chileno após 1985 e alguns acertos de políticas neoliberais na Argentina, entre 1991 e 1994 (WEYLAND, 2009).

transformações sistêmicas; destarte ela passou a perseguir mudanças que não confrontassem o mercado. Por essas razões, a *centro-esquerda* reconheceu as limitações que foram impostas pelo capitalismo em todo o globo e pelo neoliberalismo no âmbito doméstico, passando, portanto, a adotar medidas que se situassem dentro desse espectro neoliberal⁹⁵ (WEYLAND, 2009). Isso significa dizer que ela aceita ser norteadas – sobretudo no que concerne a questões econômicas – por princípios mais ortodoxos.

No caso da *esquerda*, Castañeda (2006) entende que ela aparece nos casos de Argentina, Venezuela e Bolívia e que o que mais importa para ela é a retórica, e não a prática, bem como o poder em si é mais fundamental do que o seu exercício. Além disso, ela é marcada por ter resistências a influências modernas. Nesse sentido, alguns elementos tais como o desempenho da economia, valores democráticos e boas relações com os EUA não são cruciais ou imperativos; ao contrário, eles são compreendidos como limitantes do funcionamento dos governos. Assim, os aspectos que, de fato, são a pedra angular das ações dessa *esquerda* consistem em um maior enfrentamento em relação à política externa estadunidense e em um maior controle das receitas provindas do petróleo, do gás – sobretudo no caso da Venezuela – e da suspensão de pagamentos da dívida externa (CASTAÑEDA, 2006).

Essa rejeição de padrões modernos exprime-se no argumento de Weyland (2009), segundo o qual a *esquerda* originou-se da rejeição do sistema de mercado neoliberal, do ceticismo nacionalista sobre o fenômeno da globalização, da contestação à organização do sistema de classes políticas e do questionamento da democracia pluralista e representativa, e tem como lógica de ação tentar reverter o processo de privatização por meio de nacionalizações, de regulações mais rígidas e promovendo cooperativas com propriedade coletiva dos meios de produção. Ela busca intervir no mercado por intermédio de decretos de novas regras e do aumento substancial de gastos públicos (WEYLAND, 2009).

Paramio (2006) também reconhece que existem diferenças entre as esquerdas latino-americanas, especialmente no discurso político, na forma de lidar com a globalização e de compreender como devem funcionar as instituições democráticas e suas regras. Entretanto, ele entende que a priorização em implementar políticas sociais é comum à *centro-esquerda* e à *esquerda*. Na prática, isso implica a adoção de um modelo econômico que não foque somente no crescimento, mas que também impacte na reestruturação da sociedade, por exemplo, por

⁹⁵ Weyland (2009) chama a centro-esquerda de “esquerda direitista”, porque aceita introduzir reformas dentro do sistema de mercado pregado pelos neoliberais, só que mantém seu compromisso tradicional com a ideia de justiça social e de maior igualdade.

intermédio da criação de empregos, melhora nos índices de educação e de saúde e a redução da pobreza e da indigência.

Silva (2010a) igualmente aponta elementos comuns entre a *centro-esquerda* e a *esquerda* sul-americanas, dentre os quais se destaca o distanciamento de ambas dos modelos tradicionais de esquerda⁹⁶, principalmente porque eles são inflexíveis, pouco adaptáveis a uma realidade cada vez mais marcada por complexidades sociais e por múltiplas identidades que se manifestam da forma inversa, ou seja, são bastante flexíveis, mutáveis e heterogêneas. O resultado disso foi a formação de várias esquerdas que se conformaram às realidades locais a seu próprio modo e, por conseguinte, houve maior espaço para que os setores sociais representados por essas esquerdas pudessem se manifestar, o que gerou um aumento de suas bases sociais e eleitorais (SILVA, 2010a).

Certamente, o fato de a realidade contemporânea ser caracterizada por identidades múltiplas poderia consistir em um empecilho para a evolução de uma identidade sul-americana no processo de integração regional e sobretudo na política externa brasileira. A maneira de crítica ao ideário neoliberal, por exemplo, representaria, em certa medida, a existência de identidades de esquerdas distintas, separando a *centro-esquerda* da *esquerda* e implicando dificuldades para a identidade da América do Sul como projeto político. Dessa forma, a separação das duas esquerdas manifesta-se porque, ao passo que a *esquerda* busca novos instrumentos políticos e econômicos, no sentido de contestar frontalmente o neoliberalismo, a *centro-esquerda*, por mais que se posicione criticamente em relação a ele no plano discursivo, acaba trabalhando dentro dessa perspectiva, limitando-se a um caráter mais “reformista” do neoliberalismo.

Entretanto, mesmo que as críticas ao programa neoliberal sejam revestidas de características diferentes, em sua base reside um aspecto comum de certa repulsa às consequências da adoção de medidas neoliberais. Lima e Coutinho (2007), por exemplo, atestam que a ascensão dessas esquerdas representa um questionamento significativo dos princípios neoliberais que estiveram em voga na década de 1990, “o que confere até certo ponto unidade a esse movimento a despeito de sua grande diversidade” (LIMA e COUTINHO, 2007, p.144). Sob esse ponto de vista, portanto, a base comum de rejeição aos princípios neoliberais, incutidos no modelo de integração do regionalismo aberto, permite um movimento em direção a uma proposta de integração sul-americana mais calcada no âmbito político, que se sobrepõe às divergências no campo econômico-comercial. Desse modo, a identidade sul-americana da

⁹⁶ Esses modelos são chamados de “classista de massas” e “leninista”. Ver mais em Silva (2010a).

política exterior do Brasil possui espaço para florescer, já que a diplomacia nacional age no sentido de criar instituições eminentemente políticas, que visem à conformação de posições comuns no sistema internacional.

3.3.3. *A contestação do neoliberalismo como catalisadora da união das esquerdas*

Para entender melhor o fortalecimento das forças de esquerda sul-americana, devem-se fazer algumas considerações sobre os princípios pregados pelo neoliberalismo e que foram adotados na região. Rojas (2013) discorre sobre a cartilha neoliberal, que viveu seu ápice na década de 1990, quando vários governos latino-americanos – por exemplo, o Brasil, Argentina, Peru e México – fizeram reformas⁹⁷ estruturais nas suas economias, com o intuito de estabilizar as finanças. Em todos esses países, foi reproduzido um mesmo modelo de política monetária, assentada numa lógica de privatização e de desregulamentação, apoiada ainda por instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Esse prisma neoliberal reverberou na grande imprensa desses países, sendo sustentado por economistas, jornalistas e acadêmicos que defendiam a utilidade pública das privatizações e as vantagens em reduzir o papel do Estado, para deixar de lado os gastos sociais que se argumentava estar atrelado a uma tradição mais populista (ROJAS, 2013).

No caso da *centro-esquerda*, mesmo que ela não tenha entabulado mudanças substanciais no que tange ao âmbito econômico, porque os governos com essa orientação preferiram se ater a modelos ortodoxos, houve o que se considera aqui como “reforma dentro da reforma”. Em outras palavras, o reconhecimento da *centro-esquerda* de que o neoliberalismo apresentava limitações os levou a continuar perseguindo seu ideário de igualdade social e de melhor distribuição de renda. No entanto, como a política econômica não pendeu para a heterodoxia, não se pretendeu, concretamente, fugir do receituário neoliberal. Assim, elementos das reformas neoliberais foram mantidas, ao passo que reformas mais progressistas – por exemplo, a implementação de programas sociais, como o Bolsa Família, no caso brasileiro – foram adotadas, o que leva a essa ideia de “reforma dentro da reforma”.

No caso da *esquerda*, Weyland (2009) analisa que é muito comum associar o fracasso das reformas de mercado dos anos 1990, especialmente no que concerne à geração de emprego e renda, à volta de uma esquerda mais radical, porque as populações passaram a

⁹⁷ Panizza (2006) argumenta que as reformas propostas pelo Consenso de Washington tiveram amplo apoio popular na primeira metade da década de 1990 e que os problemas econômicos herdados da década anterior – período conhecido como “década perdida” – foram, durante esse tempo, resolvidos, como a hiperinflação e o baixo crescimento econômico.

demonstrar descontentamento com esse modelo. Contudo, essa relação entre fracasso neoliberal e ascensão da *esquerda* não é tão direta assim, pois também há outras variáveis em jogo, que tiveram papel muito importante, não só para o ressurgimento da *esquerda*, mas para o fortalecimento da *centro-esquerda* também (WEYLAND, 2009).

Uma postura antiliberal possibilitou, ainda, um crescimento nas urnas dessas esquerdas, pois passaram a angariar mais votos, especialmente após a crise do neoliberalismo (SILVA, 2010). Panizza (2006) concorda com essa observação, porque ele explica que a crise originada das medidas neoliberais permitiu uma abertura de espaço para que partidos de *esquerda* e de *centro-esquerda* ganhassem força, com um discurso de que os partidos de direita e as grandes corporações financeiras eram os culpados pela crise econômica.

Apesar desse caráter antiliberal, há uma outra visão sobre essa questão. Paramio (2006), por exemplo, reforça a tese de que os governos de esquerda – tanto a *esquerda* quanto a *centro-esquerda* – não apresentaram um modelo econômico alternativo ao Consenso de Washington, ou seja, eles trabalharam dentro do mesmo método ortodoxo proposto pelo neoliberalismo, priorizando a escolha de instrumentos de estabilidade macroeconômica e monetária. Panizza (2006) concorda com essa ideia, ao sustentar que, a despeito de a nova agenda de desenvolvimento proposta pelas esquerdas concentrar elementos que ela defende, por exemplo, o aumento do papel do Estado para corrigir injustiças proporcionadas pelas práticas do mercado, ela abarca, também, elementos típicos do neoliberalismo, como o esforço por atingir metas de inflação baixas e controlar o déficit fiscal.

Stokes (2009) também busca entender qual o motivo da ascensão das esquerdas na América Latina. Em seu trabalho, ela igualmente contesta a visão segundo a qual esse processo ocorreu como reação negativa ao fenômeno da globalização; ela não nega que houve uma reação à globalização, entretanto sustenta que ela não foi negativa. Não aconteceu um movimento que contestou o *status quo*; ao contrário, as correntes de esquerda trabalharam dentro dele, de forma a reequilibrar os gastos públicos e o grau de abertura da economia. Desse modo, elas procuraram uma abertura segura em relação ao mercado internacional e uma expansão do setor público, como resposta à globalização e à diminuição do papel do Estado (STOKES, 2009).

Essa visão reforça a ideia de que o caráter antiliberal das esquerdas não significou, necessariamente, uma rejeição do seu receituário, sobretudo no âmbito econômico. Ele representou mais um elemento de reação que se manifestou por intermédio da implementação de algumas adaptações mais progressistas – a exemplo do retorno do Estado como promotor de maior igualdade social e políticas econômicas distributivas mais justas – e que se deu, também,

de forma contundente, no plano discursivo. De qualquer forma, o antiliberalismo, ou a reação ao fenômeno da globalização, foram fatores que possibilitaram as vitórias eleitorais da esquerda na América do Sul, mesmo que eles não tenham se concretizado integralmente.

Essa afirmação é corroborada pelo argumento de Panizza (2006), segundo o qual a essência do período após o Consenso de Washington foi a de reconhecimento das limitações do mercado, da importância de instituições estatais com alta capacidade gerencial e da necessidade da luta contra a pobreza como parte do desenvolvimento dos países, contrastando com a ideia de Estado mínimo e de que o mercado é autossustentável, caras ao neoliberalismo.

Dessa forma, é a partir da contextualização desses aspectos do neoliberalismo e do Consenso de Washington e dos seus impactos na nova configuração de forças sul-americanas que se torna mais clara a tarefa de detalhar os programas da *esquerda* e da *centro-esquerda*, e como elas se inserem nos Estados sul-americanos.

3.3.4. As especificidades das esquerdas

A tarefa de analisar as especificidades da *esquerda* e da *centro-esquerda* na América do Sul exige, de acordo com Panizza (2005), considerar as transformações pelas quais passaram as forças esquerdistas e também levar em conta o surgimento de novas forças, além de mapear seus traçados ideológicos e observar a redefinição de suas estratégias e explorar suas práticas políticas quando estão no governo. Por isso, deve-se ter em mente os processos de democratização e os sistemas políticos em que as esquerdas estão envolvidas.

3.3.4.1. Processos de democratização

Panizza (2006) afirma que a continuidade dos processos de democratização na América do Sul favoreceu o crescimento das esquerdas, porque permitiu que tivesse maior participação nas eleições em todos os âmbitos: federal, estadual e municipal. Sobretudo no âmbito municipal, quando grupos esquerdistas estiveram ocupando o poder, eles puderam adquirir maior experiência administrativa, formar quadros técnicos e expandir suas bases sociais. Mendonça Júnior (2014) concorda com essa visão e também chama atenção para a consolidação desses processos de democratização, após um período em que houve predomínio, em vários países sul-americanos, de ditaduras militares, cujo fim marcou a transição para um sistema político em que os partidos políticos reconheceram que deveriam obedecer às regras democráticas para alçarem-se ao poder.

Segundo Rojas (2013), os processos de democratização realmente promoveram vários benefícios, por exemplo, a alternância de poder, a garantia da prevalência do Estado

democrático de direito e maior receptividade ao multiculturalismo; todavia eles também acarretaram a existência de um publicismo político sem precedentes, cuja consequência é, especialmente, mercantilizar certas ideias. Segundo o autor, essa mercantilização⁹⁸ esteve mais presente nos governos “neopopulistas”, que se considera aqui como sendo de *esquerda*:

O mais curioso é que essa mercantilização é mais forte e ampla naqueles governos em que se percebem e são percebidos como estando na esquerda do espectro ideológico, toda vez que se identifica estreitamente *esquerda* com *anti-imperialismo*, ou seja, com a recusa da hegemonia mundial dos EUA (ROJAS, 2013, p. 108, tradução nossa)⁹⁹.

Panizza (2006) também sublinha esse publicismo das ideias dos governos de *esquerda*, materializadas sobretudo no exemplo venezuelano, cuja retórica contrária ao neoliberalismo e aos EUA foi “[...] central ao seu discurso político, que busca exercer uma liderança continental fazendo do bolivarianismo o ponto fundamental de uma identidade latino-americana livre da dominação imperialista” (PANIZZA, 2006, p.13, tradução nossa)¹⁰⁰.

Enquanto a *esquerda* encontra fôlego no discurso antiliberal como forma de garantir maior espaço para o avanço do processo de democratização, a *centro-esquerda* mune-se de força por meio da aceitação da democracia liberal, que se expressa, de acordo com Panizza (2006), em uma atuação dentro do âmbito de luta pelo poder e da reforma gradual do sistema capitalista. Essa seria uma maneira de incutir nesse sistema princípios mais igualitários, como o empenho pela justiça social (PANIZZA, 2006).

3.3.4.2. Instituições e sistemas políticos

Weyland (2009) explora principalmente as características político-institucionais dos sistemas de partidos políticos e separa dois grupos de países de acordo com o grau de aprofundamento de suas instituições políticas. Para o autor, países com governos de *centro-esquerda* (Brasil, Uruguai, Chile e Argentina) possuem instituições políticas mais fortes, considerando-se que buscam formar coalizões com forças de direita e centro-direita, no sentido

⁹⁸ Deve-se ressaltar, entretanto, que o publicismo e a mercantilização dele decorrente não são caros somente a esses governos de *esquerda*. No Brasil, por exemplo, outros atores políticos, de oposição a esses governos, ou seja, de “direita”, e também a grande mídia, associada a eles, também praticam esse publicismo, mas de forma distinta. Não tentam se promover, ou se fortalecer, vendendo suas próprias ideias; ao contrário, buscam enfraquecer os setores de esquerda, utilizando as ideias de esquerda, como o “bolivarianismo”, o que implica um reducionismo, como se todas as experiências de esquerda fossem comparáveis às da Venezuela.

⁹⁹ Lo más curioso es que esa mercantilización es más fuerte y extendida em aquellos gobiernos que se autoperciben y son percibidos a la izquierda del espectro ideológico, toda vez que se identifica estrechamente *izquierda* com *antiimperialismo*, es decir, con rechazo a la hegemonía mundial de EEUU.

¹⁰⁰ [...] central a su discurso político que busca ejercer um liderazgo continental haciendo del bolivarianismo el punto nodal de una identidad latinoamericana libre de la dominación imperialista.

de trabalhar dentro de uma ordem política já existente. Essa limitação institucional impediu que se avançasse numa completa reestruturação da ordem econômica e social. Já no caso de países com governos de *esquerda* (Bolívia, Venezuela e Equador), as instituições políticas são mais frágeis, porque a sua ascensão ao poder já veio acompanhada de sistemas políticos que estavam à beira do colapso. Desse modo, esses governos afastaram a classe política preexistente, e se aproveitaram desse vácuo político para perseguir um projeto hegemônico e invocar a soberania popular para tentar reconstruir a estrutura institucional por meio de novas constituições. Para conseguir isso, a estratégia utilizada foi a de se concentrar em discursos plebiscitários e no carisma dos líderes (WEYLAND, 2009).

Panizza (2006) também faz esse exercício de dividir os países por grupos, utilizando o mesmo critério de grau de força das instituições democráticas. Segundo o autor, existem alguns sinais de déficit institucional da democracia nos países latino-americanos, como a crise de representatividade, a corrupção, e a falta de confiança nas instituições políticas. Sobre essas, de um lado destacam-se os parlamentos, os partidos políticos, a administração pública e o Poder Judiciário como instituições que inspiram menos confiança nas populações; de outro, sobressaem-se a igreja, as forças armadas e os meios de comunicação como instituições nas quais as pessoas têm mais confiança. Os países que possuem baixo déficit institucional são Chile, Uruguai e Colômbia, que têm tradição de instituições mais fortes; já os países com déficit institucional médio são Brasil e México, cujas instituições foram fortalecidas ao longo da última década, apesar da debilidade do sistema partidário brasileiro e das instituições eleitorais mexicanas; por fim, os países com alto déficit institucional são Bolívia, Equador e Venezuela¹⁰¹, e, em menor medida, a Argentina, tendo em vista que passaram por processos de desinstitucionalização (PANIZZA, 2006).

Garcia (2008b) é outro autor que realiza o mesmo exercício de separação de dois grupos de países para observar elementos que os aproximam ou os afastam. Nesse sentido, é possível situar os casos de Chile, Argentina, Uruguai e Brasil como um grupo com características similares de um lado; e de outro, Venezuela, Peru, Equador e Bolívia (GARCIA, 2008b). Em relação ao primeiro grupo de países, o autor traça paralelos históricos de todos

¹⁰¹ Silva (2010a) também nota que as instituições e os sistemas partidários desses últimos três países sofreram com crises de legitimidade e que, em decorrência disso, novos movimentos e novos partidos de orientação esquerdista conseguiram surgir como alternativa diante de uma conjuntura de descontentamento da população. Essa crise é fruto, também, do problema do esgotamento de formas de organização estatal, baixa inclusão social e política, dominação social e monopólio de partidos (SILVA, 2010a).

eles¹⁰² e do processo político¹⁰³. Outro aspecto de contato trata dos processos de redemocratização, que vieram acompanhados das promessas neoliberais de estabilidade, que, como foi visto, não ocorreu.

Sobre o segundo grupo, Garcia (2008b) entende que um dos fatores que os une é que suas economias são baseadas em recursos minerais e energéticos abundantes, como o petróleo e o gás. Mas também há as semelhanças dos processos históricos, porque na configuração social desses países instalou-se uma classe dominante fundamentalmente rentista e parasitária, que aprofundou a polarização social, agravado ainda mais pela questão étnica, um elemento bastante presente nas sociedades. Essa classe dominante construiu sistemas políticos excludentes, de modo que se situou longe das reivindicações populares e teve pouca abertura em relação a demandas sociais, sobretudo da camada mais pobre da sociedade. Nesse sentido, a emergência de setores mais populares na política, na última década, ocorreu em um ambiente institucional bastante frágil¹⁰⁴ (GARCIA, 2008b).

Esse destaque sobre a alta dependência das economias desses países de recursos naturais é importante para entender que isso pode consistir em outro fator explicativo – para além dos problemas de baixa institucionalização – da ascensão e funcionamento das forças de *esquerda*.

Segundo Weyland (2009) a problemática da institucionalização não consegue oferecer uma explicação completa sobre as especificidades da *esquerda*, sobretudo porque ela consiste em um processo dinâmico, que pode variar com bastante celeridade. Como exemplo desse dinamismo, ele cita o caso da Bolívia, que durante a década de 1990 era visto como um país com partidos políticos fortes. Entretanto, essa situação inverteu-se rapidamente, ainda na mesma década, tendo o sistema boliviano se enfraquecido consideravelmente (WEYLAND, 2009).

Dessa forma, Weyland (2009) entende que a disponibilidade de recursos naturais e as rendas derivadas deles constituem fatores mais fundamentais do que as características institucionais dos sistemas de partidos políticos para entender o funcionamento da *esquerda* em

¹⁰² Esses paralelos assentam-se sobretudo na similitude dos projetos econômicos – de cunho nacional-desenvolvimentista, nos casos do peronismo, do reformismo de João Goulart e do socialismo chileno de Salvador Allende (GARCIA, 2008a).

¹⁰³ Isso diz respeito à organização de golpes de estado que instauraram as ditaduras militares no poder (GARCIA, 2008a).

¹⁰⁴ Essa fragilidade é corroborada pelo fato de que nos quatro países houve a necessidade de se convocar Assembleias Constituintes com o intuito de reorganizar as instituições de acordo com a nova conjuntura sócio-política (GARCIA, 2008a).

países como Venezuela, Equador e Bolívia. A descoberta de grandes reservas de commodities e as rendas obtidas pelos Estados por meio de sua exploração demonstram que têm capacidade para derrubar um sistema partidário que se supunha extremamente sólido, como atesta o caso boliviano.

Yeros (2011) tem uma interpretação similar a essa, já que os governos de *esquerda* têm colocado como prioridade a nacionalização dos recursos naturais e também dos bens públicos. Nos três países – Venezuela, Equador e Bolívia – houve um projeto mais radical que “se beneficiou dos inesperados rendimentos das exportações de petróleo e gás dos últimos anos e do acúmulo de reservas, que concederam maior espaço de manobra para políticas distributivas” (YEROS, 2011, p.218). Isso certamente contribuiu para alterar o sistema político, tendo em vista que as instituições estatais passaram a depender excessivamente de um setor, de modo que qualquer alteração conjuntural pode contribuir para alterar o panorama político, culminando num processo de enfraquecimento institucional.

O Brasil, por não ser um Estado rentista, não experimentou uma alta dependência de rendas extraordinárias de um determinado setor; assim, nesse caso, segundo Weyland (2009), o que contribuiu para compreender a ascensão de um governo de *centro-esquerda* é o fato de ter havido um processo de consolidação institucional dinâmico, considerando-se que o Brasil tinha um sistema partidário fraco, que se fortaleceu rapidamente. Esse processo envolveu a ameaça de ascensão de uma esquerda mais radical – simbolizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – que levou a setores da direita e do centro do espectro político a formarem uma aliança para garantir a ordem política e econômica; esse movimento fez com que o PT tivesse que se mover mais ao centro, com o intuito de abrandar seu programa político, o que levou à sua eleição e, conseqüentemente, a um processo de consolidação do sistema partidário (WEYLAND, 2009).

Esse movimento do PT mais ao centro, caracterizando o partido como sendo de *centro-esquerda*, tem impactos na sua formulação de política externa. No que diz respeito ao âmbito regional, a diplomacia do governo Lula desenvolveu sobremaneira a ideia de que era importante o fortalecimento de uma identidade da América do Sul e, por isso, concentrou esforços na construção de instituições de cooperação regionais, focando na evolução de uma identidade política do continente sul-americano, e se baseando nas ideias vindas dos quadros do Itamaraty.

3.4. As ideias dos formuladores da política externa brasileira e a América do Sul como prioridade

Dentro da política externa brasileira, ou seja, dentro da estrutura burocrática do MRE, há algumas correntes políticas distintas que se manifestam. Santos (2011) discorre sobre duas delas: uma chamada de liberal institucionalista¹⁰⁵, outra de nacional-desenvolvimentista¹⁰⁶, dentro da qual esteve presente, de forma intensa, um enfoque mais ligado aos valores do PT, personificado na figura de Marco Aurélio Garcia. Já Saraiva (2010) fala em duas correntes, que ela denomina de institucionalistas pragmáticos e autonomistas¹⁰⁷. Na prática, não há diferenças entre as correntes, a não ser a denominação que cada autor oferece e a separação de uma corrente mais ligada ao PT. Esse enfoque vinculado ao PT, e também a acadêmicos defensores da integração regional, é chamado de comunidade epistêmica pró-integração por Saraiva (2013). Esse grupo situa-se fora do corpo diplomático do Itamaraty, possui uma visão mais progressista e foca na dimensão política da integração, ou seja, entende que o processo de integração fortaleceria a América do Sul na ordem internacional e teria como “base uma identidade comum e no qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional, e veem a institucionalização como um incentivo para a integração” (SARAIVA, 2013, p.9).

No que concerne à região sul-americana, os membros da corrente dos institucionalistas pragmáticos baseiam-se na “construção de uma liderança brasileira na América do Sul, mas com moderação e com base nas ideias de estabilidade democrática e desenvolvimento de infraestrutura” (SARAIVA, 2010, p. 47). Já os pensadores da corrente dos

¹⁰⁵ Para Santos (2011), a corrente liberal institucionalista visa, basicamente, a uma maior projeção econômica do Brasil no âmbito global. Saraiva (2010) segue a mesma linha e afirma que os institucionalistas pragmáticos defendem uma maior abertura econômica, sem, entretanto, abrir mão de uma política industrializante. Ambos argumentam que essas correntes surgiram no governo de FHC, e Saraiva (2010) detalha que, no âmbito partidário, elas encontram identidade no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

¹⁰⁶ A corrente nacional-desenvolvimentista prega o fortalecimento da indústria nacional, por vezes tendo um viés mais protecionista (SANTOS, 2011). Os autonomistas são mais ligados à ideia de desenvolvimentismo, universalismo, autonomia e maior presença do Brasil no cenário internacional (SARAIVA, 2010). Ambos os autores defendem que essa corrente ganhou força no governo Lula, mas Saraiva (2010) sublinha que, embora os membros dessa corrente sejam ligados a grupos mais nacionalistas, ela não se originou, necessariamente, do PT.

¹⁰⁷ As agendas defendidas pela corrente dos autonomistas do Itamaraty refletem a opção pelo multilateralismo como um dos eixos de atuação da política externa do governo do PT. De acordo com Saraiva (2010), a primeira delas diz respeito à pretensão de elevar o Brasil à condição de líder regional e de alçá-lo ao posto de potência global. Para isso, defende-se uma reforma institucional da ONU, para democratizar mais o Conselho de Segurança, de modo que o Brasil se torne um dos seus membros permanentes; a segunda relaciona-se ao confronto Norte/Sul, em que os autonomistas têm uma postura mais preocupada com o caráter político-estratégico e buscam, dessa forma, aproximação com os países emergentes que tenham atributos similares ao Brasil – por exemplo, importância no entorno regional, dimensões continentais vastas, recursos naturais e que estejam dispostos a reordenar o sistema internacional. Destarte, a diplomacia nacional engajou-se na formação de parcerias e de grupos com distintos países.

autonomistas têm ideias distintas. Um ponto a se destacar é a participação ativa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e quadros acadêmicos do PT, que apresenta como expoente Marco Aurélio Garcia. Segundo Saraiva (2012), de acordo com esses agentes, a “integração regional de caráter político e social, com base em uma identidade sul-americana seria vista como uma prioridade da política exterior. Eles seriam mais favoráveis que o Brasil se dispusesse a assumir uma parte relativa dos custos da integração sul-americana” (SARAIVA, 2012, p.292). Santos (2011) também concorda que a corrente mais ligada ao governo Lula confere maior peso à visão regional, priorizando uma maior sintonia com os vizinhos e “dando uma especial relevância à integração regional e à dimensão identitária” (SANTOS, 2011, p. 159). No que concerne aos destinos do Mercosul, por exemplo, Saraiva (2013) ressalta que houve a coexistência das correntes autonomista e da comunidade pró-epistêmica, em que a primeira defendia a ampliação do bloco, priorizando a liderança brasileira, e a outra era favorável ao aprofundamento político e social, buscando o seu fortalecimento institucional.

Almeida (2005) destaca que umas das inovações da política externa do governo Lula é a participação de Pinheiro Guimarães e de Garcia, o que não ocorreu em administrações pretéritas. Enquanto o então secretário-geral era tido como formulador das principais ideias da política externa, o assessor especial para assuntos internacionais assumiu papel importante na definição – e, por vezes, também na execução – de algumas linhas de política exterior, principalmente as que se referiam ao cenário regional (ALMEIDA, 2005).

Pode-se afirmar, portanto, que a prioridade conferida à América do Sul e à integração regional se deve às ideias e às crenças dos principais formuladores da política externa brasileira. De acordo com Saraiva (2012), o presidente Lula foi uma figura muito importante na diplomacia nacional porque atuou, diversas vezes, como articulador de diferenças. No discurso de posse como presidente da República, Lula da Silva (2003) salientou que “a grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (LULA DA SILVA, 2003, p.9), destacou que a integração da América do Sul é um projeto político e ainda disse que o Brasil apoiaria todos os arranjos institucionais necessários para que se pudesse forjar uma identidade sul-americana.

A participação e o forte empenho pessoal de Lula são traços marcantes do exercício da diplomacia presidencial, que consiste em um tema comum em estudos de política externa, nos quais a quantidade de viagens presidenciais realizadas consiste em um indicador importante da política externa promovida pelo presidente da República (CORNETET, 2014). Nesse

sentido, Antonio Carlos Lessa (2015) afirmou que “as viagens presidenciais são uma medida interessante da intensidade com que o presidente se põe à disposição da diplomacia, do valor da política externa no [...] governo; [...] Lula realmente levou às últimas consequências essa ideia de diplomacia presidencial. Ele produziu um novo parâmetro, um novo marco zero”¹⁰⁸.

No que concerne a essas viagens, é importante fazer uma comparação entre aquelas realizadas para a América do Sul e outras realizadas ao redor do globo, para ter a dimensão da importância do continente sul-americano na política externa do governo Lula. Como se pode perceber por meio das tabelas seguintes, a América do Sul foi a região para qual Lula fez mais viagens ao longo de seus dois mandatos: 86 no total. Em relação às outras regiões, a Europa é a região que mais se aproxima desse número, com 60 no total. As tabelas abaixo ilustram melhor a distribuição de viagens, ano a ano:

Tabela 1 – Viagens de Luiz Inácio Lula da Silva para a América do Sul

| País/Ano | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | TOTAL POR PAÍS |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| Argentina | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 5 | 19 |
| Bolívia | 1 | 2 | - | 2 | 1 | 1 | 2 | - | 9 |
| Chile | - | 1 | - | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 8 |
| Colômbia | - | - | 2 | - | - | 1 | - | 1 | 4 |
| Equador | 1 | 1 | - | - | 1 | - | 1 | - | 4 |
| Guiana | - | - | 1 | - | 1 | - | - | 1 | 3 |
| Paraguai | 2 | 1 | 1 | - | 2 | 1 | 1 | 1 | 9 |
| Peru | 2 | 1 | 1 | 1 | - | 1 | 1 | - | 7 |
| Suriname | - | - | 1 | - | - | - | - | - | 1 |
| Uruguai | 1 | - | 2 | - | 2 | - | 1 | 3 | 9 |
| Venezuela | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 3 | 1 | 13 |
| TOTAL POR ANO | 10 | 8 | 12 | 8 | 13 | 10 | 12 | 13 | 86 |
| Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República | | | | | | | | | |

¹⁰⁸ LESSA, Antonio Carlos. Entrevista. In: SCHREIBER, Mariana. Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior. **BBC Brasil**, Brasília, 21 jan. 2015.

Tabela 2 – Viagens de Luiz Inácio Lula da Silva para outras regiões

| Região/Ano | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | TOTAL |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Europa | 9 | 2 | 8 | 3 | 11 | 7 | 17 | 3 | 60 |
| Ásia | 5 | 2 | 2 | - | 1 | 6 | 4 | 7 | 27 |
| África | 5 | 3 | 5 | 4 | 4 | 2 | 1 | 7 | 31 |
| América Central e Caribe | 1 | 2 | 1 | - | 4 | 6 | 4 | 3 | 21 |
| América do Norte ¹⁰⁹ | 3 | 4 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 18 |
| Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República | | | | | | | | | |

Ao analisar essas tabelas, é possível inferir algumas conclusões significativas. A primeira delas é que essa atividade presidencial intensa serve para ratificar a importância da América do Sul para a política exterior. Em todos os anos, a não ser em 2009, as viagens para o continente sul-americano foram sempre mais frequentes do que para o restante do mundo. Quando se comparam as viagens por ano entre as regiões, observa-se que apenas no ano supracitado foram feitas mais viagens para a Europa do que para a América do Sul.

Em relação a essa exceção, é preciso questionar as razões para o aumento considerável de viagens ao continente europeu em 2009. Deve-se ter em mente a conjuntura econômica internacional, afinal é a partir de 2008 que se instalou a crise financeira global, que, de acordo com Ricupero (2010), “desorganizou e debilitou de preferência as economias ocidentais de capitalismo avançado [...]” (RICUPERO, 2010, p.39). Devido a essa crise, o G-20 tornou-se o novo órgão de cooperação permanente, em substituição ao G-8, na busca por soluções para os problemas da economia internacional (FLEMES, 2010). E é justamente essa a razão fundamental para a ocorrência de mais viagens à Europa em 2009, afinal, como afirma Ricupero (2010), as crises estavam concentradas nesse continente e, por isso, houve a necessidade de realização de reuniões para deliberar sobre a fragilidade da conjuntura econômico-financeira mundial. Desse modo, como o Brasil desempenha papel destacado na constituição do foro e nas suas reuniões (MALAMUD e RODRÍGUEZ, 2013), ele não poderia estar ausente dos encontros mais importantes¹¹⁰.

¹⁰⁹ Na tabela, a América do Norte engloba México, EUA e Canadá. Deve-se ressaltar que durante os 8 anos do governo Lula, não foi feita nenhuma viagem para o Canadá e que, nos anos de 2005 e 2006, só houve viagens aos EUA.

¹¹⁰ Um desses encontros foi a Cúpula do G20 que ocorreu em Londres, em abril de 2009. Ver mais sobre isso em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2009/04/544525-g20-enfrenta-impasse-entre-paises-para-chegar-a-solucao-contra-crise.shtml>

De qualquer forma, a expressividade de viagens para a Europa e a realização de pelo menos uma viagem por ano para a América do Norte desmistifica a afirmação de que a política externa brasileira se concentrou somente no eixo Sul-Sul no governo Lula. Ao contrário, o mais correto é argumentar que a política exterior desse período é marcada pelo universalismo e independência, priorizando ações naquele eixo, o que não significa dizer que ela abandonou o eixo Norte-Sul.

Essa priorização fica ainda mais evidente – além da América do Sul como eixo principal de atuação – quando se observam as viagens para a África, que apresentam números consideráveis. Esses dados indicam que houve uma intensificação das relações do Brasil com o continente africano, o que sinaliza que ele se tornou um capital político bastante importante nas demandas do Brasil por um reequilíbrio da ordem internacional, com a busca de maior espaço de protagonismo dos países do Sul.

Por fim, um último dado interessante refere-se às viagens realizadas para a América Central e Caribe, quando se comparam o primeiro e o segundo mandatos. Verifica-se que no primeiro foram feitas somente 4 viagens para a região, ao passo que no segundo esse número aumentou para 17, ou seja, quase quadruplicou. Na América do Sul, também se identifica esse aumento. Do primeiro para o segundo mandato, o número saltou de 36 para 48. Essas duas observações permitem fazer novas inferências acerca das identidades da política exterior do Brasil. Em primeiro lugar, pode-se afirmar que a identidade sul-americana se fortaleceu ainda mais no segundo mandato, após o estabelecimento de bases fundamentais no primeiro mandato (CASA e relançamento do MERCOSUL). Em segundo lugar, a trajetória impressionante de ascensão de viagens para a América Central e Caribe indica que a política externa brasileira traça estratégias para incluir essa região num movimento de integração regional mais amplo, como deixa claro a formação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)¹¹¹. Isso significa dizer, então, que, a partir do segundo mandato de Lula, existe um processo de mutabilidade da identidade da política externa brasileira, afinal a identidade sul-americana passa a conviver com o retorno – ainda que com bem menos vigor – da identidade latino-americana (que ocorreu sobretudo no período 1956-1964, como se viu no capítulo 2).

Contudo, mesmo com essa multiplicidade de identidades, a América do Sul ainda assim se sobressai como grande prioridade da política exterior do Brasil. De acordo com Amorim (2004), os destinos do Brasil e dos seus vizinhos são interdependentes e, diante das

¹¹¹ A CELAC foi formada em 2010, sendo considerada herdeira do Grupo do Rio, e tem dois objetivos principais: a cooperação para o desenvolvimento e servir como um foro de concertação política.

afinidades que os aproximam e as dificuldades que devem ser superadas, a integração sul-americana torna-se um imperativo para a diplomacia. Além disso, o aprofundamento dos laços econômicos e uma maior convergência política dependem de aspectos como o fortalecimento do MERCOSUL, a formação da CASA e o acordo entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações (CAN) (AMORIM, 2004; AMORIM, 2005). Já Guimarães (2007) exacerba a importância da América do Sul para a política exterior, ao afirmar que mesmo que os vínculos e os interesses do Brasil com outras regiões do mundo sejam os melhores possíveis,

[...] a política externa não poderá ser eficaz se não estiver ancorada na política brasileira na América do Sul. As características da situação geopolítica do Brasil, isto é, seu território, sua localização geográfica, sua população, suas fronteiras, sua economia, assim como a conjuntura e a estrutura do sistema mundial, tornam a prioridade sul-americana essencial (GUIMARÃES, 2007, p.170).

Garcia (2008a) também enfatiza a opção brasileira em priorizar a América do Sul, sublinhando que a política externa do governo Lula decidiu por dar maior consistência à integração regional sobretudo devido à transição do unilateralismo do pós-guerra fria para a configuração de um mundo multipolar, o que permitiu ao Brasil buscar associar-se com os vizinhos – por intermédio de instituições de integração regional – com os quais compartilha aspectos históricos e valores.

3.5. O papel da diplomacia na construção das instituições sul-americanas

Tanto no âmbito doméstico quanto no regional, um dos sintomas do estabelecimento do continente sul-americano como prioridade da política externa foi a institucionalização da ideia de América do Sul por meio de ações, além da retórica, como se pode verificar com a criação de uma Subsecretaria geral para a América do Sul, nos quadros do Itamaraty, e com a grande participação do Brasil na formação da CASA e da UNASUL (GALVÃO, 2009).

Uma das características mais expressivas da diplomacia de Lula é a defesa de um projeto bem estruturado na região, com o intuito de edificar a liderança brasileira (SARAIVA, 2010). Dessa forma, o processo de integração serve como instrumento de inserção internacional e de acesso a mercados externos como forma de projetar a indústria nacional no exterior, por meio da formação de blocos capazes de exercer influência na ordem mundial (SARAIVA, 2010). Nessa dinâmica de integração regional, Pecequillo (2008) realça a importância da CASA e da UNASUL como instituições que possuem um viés estratégico e político e que visam ao estabelecimento

[...] de laços que ultrapassem a livre troca de mercadorias, concentrando-se na complementaridade das economias, sua identidade cultural e problemas sociais comuns, associando a somatória de vantagens estratégicas comparativas nos setores energético, de infra-estrutura e produção de bens (industriais, agrícolas e matérias primas). (PECEQUILO, 2008, p.148).

A UNASUL é considerada o principal canal de ação multilateral do Brasil na América do Sul (SARAIWA, 2010). Além da UNASUL, Vizentini (2011) considera o MERCOSUL como prioridade para a política externa e destaca o empenho do governo brasileiro em oferecer aos vizinhos uma parceria para retomar o crescimento econômico. A liderança do Brasil na América do Sul tem sido amparada na concepção de *soft power*¹¹², considerando-se que a diplomacia preza pelo princípio de não-intervenção e articula os processos de cooperação e de integração regional ao desenvolvimento nacional (SARAIWA, 2010). Malamud e Rodríguez (2013) também enxergam essa aposta do Brasil no *soft power* por meio da diplomacia, fazendo uso de “um papel crescente como facilitador e fornecedor de cooperação” (MALAMUD e RODRÍGUEZ, 2013, p.171).

Apesar da importância de todos esses mecanismos de coordenação de posições costurados pelo Brasil para transformar a ordem internacional e modificar o equilíbrio de poder, tornando o sistema internacional multipolar, há quem faça ressalvas a essas novas instâncias cooperativas. Ricupero (2010) utiliza o exemplo dos BRICS, reconhecendo que

[...] Todos esses grupos de geometria variável são expressão do mesmo fenômeno: a procura por instituições e mecanismos de coordenação e de governança global, diante do bloqueio da possibilidade de reforma dentro do processo legitimador por excelência da Carta da ONU, como seria ideal e desejável. Até o presente, no entanto, esses agrupamentos não se mostraram capazes de ir além de documentos declaratórios genéricos, sem impacto perceptível naquilo que seria sua finalidade natural: conseguir que os quatro Brics atuem em uníssono, com uma plataforma de ação comum, no aprimoramento da governança global (RICUPERO, 2010, p. 43).

É fato que as instituições regionais podem ser analisadas devido a seus resultados práticos e concretos. No caso do MERCOSUL, por exemplo, houve problemas devido às dificuldades de cumprimento dos objetivos econômicos do bloco, cuja consequência foi a ampliação do escopo da integração regional para além do âmbito estritamente comercial, o que implicou uma ênfase em sua dimensão política e a necessidade de estendê-lo a toda América do Sul (LIMA & COUTINHO, 2005). Essa ênfase, no entanto, não significou o esvaziamento

¹¹² Este termo tem como tradução literal a expressão “poder brando”, que diz respeito à capacidade de um Estado ativar seus canais de influência por meio de suas habilidades de convencimento, principalmente, no âmbito ideológico.

dos esforços práticos de cooperação regional. Como mostra Couto (2007), essa ampliação de escopo da integração materializou-se na criação da CASA e da UNASUL e na expansão da agenda integracionista, que incluiu esforços de cooperação nas áreas cultural, educacional e científica e tecnológica, como é o caso do Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia (PROSUL) e da promulgação da Lei 11.161/2005, que regulamentou o ensino do espanhol nas escolas brasileiras (COUTO, 2007).

Isso implica argumentar, portanto, que a integração com foco na dimensão política tem efeitos relevantes. Para Saraiva (2012), a integração com esse caráter político – e também social – baseia-se na construção de uma identidade sul-americana, que consiste em um objetivo da política externa (SARAIVA, 2012). Por isso, por mais que haja opiniões divergentes sobre a efetividade dos foros de cooperação política e econômica e das instituições de integração regionais, deve-se ter em mente que a amplitude de ação diplomática que eles representam ao Brasil compreende a temática das identidades da política externa. Nesse sentido, Malamud e Rodríguez (2013) afirmam que

O Brasil figura entre os estados que possuem várias identidades: é simultaneamente uma economia em desenvolvimento (hoje chamado de mercado emergente), uma potência regional (por vezes Latino-Americana, por vezes Sul-Americana) e um ator global, sobretudo enquanto membro do grupo BRICS [...] (MALAMUD e RODRÍGUEZ, 2013, p. 168, grifo nosso).

A esse respeito, é importante reiterar que as identidades da política externa são, portanto, múltiplas e mutáveis e buscam ser reafirmadas pela diplomacia por meio da atuação em uma série de eixos externos. Villa (2006), por exemplo, afirma que, ao longo da história do Brasil, ele foi desenvolvendo uma dupla identidade: de país em desenvolvimento e de país sul-americano.

Nesse caso, destaca-se uma evolução muito significativa da identidade sul-americana na política externa de Lula e Celso Amorim, especialmente quando se observam as relações com os EUA, porque elas têm um impacto expressivo na estratégia da diplomacia brasileira na América do Sul, principalmente na questão da liderança regional. O surgimento dos governos de orientação esquerdista e antiliberais, aliada à ausência de uma política externa específica dos Estados Unidos para a região, contribuíram, de acordo com Saraiva (2012), para que o Brasil possuisse maior autonomia e tivesse um objetivo de exercer a liderança na América do Sul.

Apesar do argumento de Vigevani e Cepaluni (2011), que afirmam que o Brasil reconhece a importância dos EUA como potência global e trabalha no sentido de evitar

confrontos com os norte-americanos, Saraiva (2010) interpreta que a diplomacia de Lula prima por um viés mais competitivo no que concerne à configuração de poder na América do Sul. Dessa forma, existem divergências consideráveis entre ambos os países, já que no plano internacional existe um ponto de atrito entre as duas chancelarias, que é a participação mais autônoma e ativa do Brasil e sua perspectiva reformista da ordem internacional, ao passo que no continente sul-americano o Brasil continua a ter autonomia e não se ventila a possibilidade de atuação articulada entre as duas nações (SARAIVA, 2010). Uma dessas divergências mais significativas encontra-se na área de defesa, especialmente porque, após os atentados terroristas em solo norte-americano, em 2001, os EUA determinaram a primazia de uma política de segurança nacional em detrimento de uma política exterior voltada para a América Latina, o que criou um espaço sul-americano de atuação mais autônoma.

Uma das formas de participação autônoma brasileira dá-se no esforço em liderar a construção de instituições de integração regionais, com o objetivo de estabelecer normas que levem ao compartilhamento de valores, o que se insere na ideia de dimensão identitária, como cita Mallmann (2010), que afirma que é essa a percepção do Brasil em relação à América do Sul. A esse respeito, deve-se relembrar ainda o argumento de Adler (1999), que destaca que organizações internacionais podem contribuir para forjar identidades, já que elas podem encorajar os Estados a se sentirem parte de determinada região. No caso de instituições como a CASA e o MERCOSUL, elas são importantes para entender como as ideias dos formuladores de política externa brasileira preenchem-nas com um viés identitário sul-americano.

A CASA representa uma nova tentativa de regionalização, tendo surgido da união entre MERCOSUL e CAN, o que significa que, mesmo diante de um cenário de globalização, essa nova instituição evidencia o reaparecimento de identidades regionais, bem como surge como alternativa para ampliar as relações econômico-comerciais da América do Sul e para aumentar o poder de barganha da região (LIMA e COUTINHO, 2005), servindo como nova plataforma de inserção internacional. Nesse caso, “seria possível até mesmo forjar uma identidade própria” (LIMA e COUTINHO, 2005, p.5).

Saraiva (2013) enfatiza ainda que a estratégia da CASA foi fundamental para a diplomacia brasileira, porque ela tem um perfil diferente de outras iniciativas na região, já que se aproxima mais de um modelo de governança global do que dos padrões clássicos de integração e tem como exemplos as iniciativas de discussão de novos temas, como o diálogo político, a integração energética, mecanismos financeiros e assimetrias entre países. Marchiori (2011) salienta que a essência da CASA era o entendimento político e a integração social dos povos da América do Sul, e para que sua institucionalidade evoluísse, ela buscava evitar a

duplicação de esforços integracionistas, ou seja, ela não geraria novos gastos para os países, e sim tentaria utilizar os mecanismos de integração já existentes, procurando apenas aperfeiçoar seu funcionamento. A agenda prioritária da CASA incluía valores comuns como a democracia, a igualdade soberana e a autonomia entre os Estados (MARCHIORI, 2011).

Sobre a autonomia, Ramanzini Jr., Mariano e Almeida (2014) entendem que o fortalecimento da autonomia nacional é importante para compreender a integração regional, porque, diante das diferentes perspectivas político-ideológicas entre os países da região, há o interesse do Brasil em preservar o processo de integração em nível intergovernamental, resguardando sua autonomia nacional. Na verdade, apesar de a autonomia ser um instrumento de “proteção” às diferenças, o respeito a ela acaba sendo um elemento unificador na integração (RAMAZINI JR., MARIANO e ALMEIDA, 2014).

A UNASUL, que substituiu a CASA, preservou essa autonomia e funcionou efetivamente como estrutura de união entre os países, tendo em vista que não alterou a essência da CASA em priorizar a dimensão política da integração. Isso é sobremaneira evidente quando se observa o tratado dessa organização. No artigo 3, logo no primeiro item, que descreve os objetivos específicos, há uma alusão clara ao aspecto político: “o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional” (BRASIL, 2012). No mesmo artigo, há ainda o objetivo de “consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana” (BRASIL, 2012).

Em outras palavras, tanto a CASA como a UNASUL, portanto, são evidências expressivas de que a política externa brasileira prioriza suas ações no campo político da integração, no qual ela busca fazer evoluir a identidade sul-americana, colocando-se como líder do processo de integração.

3.6. A questão da liderança e o conceito de hegemonia consensual

A temática da liderança regional tem valor bastante relevante para compreender melhor a evolução da identidade sul-americana da política externa brasileira. A abordagem

desse conceito pode ser interpretada de maneiras bastante diversas¹¹³, mas aquele descrito por Gramsci é o mais útil para compreender o comportamento e as ações da diplomacia brasileira.

A ideia de liderança gramsciana refere-se, na verdade, ao conceito de hegemonia. Femia (1981), por exemplo, sublinha que a hegemonia é concebida como uma espécie de liderança ideológica, a qual é exercida pelo consentimento, e não pela força. Nesse sentido, quando Gramsci trata de “hegemonia política” ou de “liderança política”, ele reporta-se ao aspecto consensual do controle político (FEMIA, 1981).

Esse aspecto consensual é que levou Burges (2008) a cunhar o termo *hegemonia consensual*, que observa que a visão gramsciana de hegemonia deve ser apreendida como cooptação e cooperação, o que significa dizer que as ideias de um Estado, ao serem disseminadas, conseguem convencer os demais países a aceitá-las, de modo que, conseqüentemente, eles se engajem em algum arranjo político de cooperação, como as instituições regionais. Nesse sentido, não se pode falar em liderança como sinônimo de uso exclusivo de coerção ou de imposição, afinal, como salientam Vigevani e Cepaluni (2007), o exercício da liderança, no caso brasileiro, por exemplo, pode ser alcançado por meio de uma diplomacia mais ativa e dinâmica.

A esse respeito, Burges (2008) argumenta que a hegemonia consensual pode ser aplicada ao Brasil, porque a diplomacia nacional põe ênfase em ideias como inclusão e cooptação; desse modo, a hegemonia pode significar a construção de um acordo consensual que é liderado por um Estado predominante, como o Brasil, cujo MRE tem uma tradição de liderança por meio da divulgação de ideias, de sugestões e de rascunhos de textos de negociações e que se pauta por discussões bem fundamentadas sobre temas sensíveis. Portanto, a hegemonia na América do Sul exercida pelo Brasil pode materializar-se na criação de uma ordem consensual na qual ele cria uma base para o desenvolvimento de suas relações políticas (BURGES, 2008).

Galvão (2009) tem visão similar à de Gramsci sobre hegemonia e liderança quando as aplica à atuação da política externa brasileira na América do Sul. Apesar de o conceito de liderança vincular-se a elementos tradicionais de poder, como o econômico e o militar, o autor destaca que sua legitimidade, de fato, deriva da aquiescência, do interesse mútuo e do consentimento dos Estados. Desse modo, a liderança não é exercida, somente, por intermédio de ameaças e de imposições, mas sobretudo pelo uso de um processo de socialização e pela

¹¹³ Dentre essas maneiras, a mais conhecida é a abordagem do neorrealismo sobre a hegemonia, que a define como sendo um sinônimo de dominação, que se materializa na quantidade de recursos materiais que um país possui para exercer poder e impor regras no sistema internacional. Para saber mais sobre isso, ver Burges (2008).

transformação das ideias dos agentes que fazem parte de um arranjo social (GALVÃO, 2009). Em outras palavras, é necessário que esses agentes – os Estados – compartilhem as mesmas ideias e interesses daquele que lidera.

A hegemonia pressupõe um conjunto de interesses comuns e um nível de comprometimento que deve ser similar entre os membros de um grupo, cujo líder deve fazer sacrifícios no âmbito econômico (GRAMSCI, 1968). Esses sacrifícios, no que diz respeito ao processo de integração sul-americano, são problematizados pelo conceito de *paymaster*.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), quando um país é *paymaster*, isso significa poder arcar com os custos da integração, o que torna o tema da liderança mais complexo. No que concerne a esse conceito, há diferentes visões. Burges (2005) faz uma análise do comércio e de investimentos na região para demonstrar que a integração sul-americana está beneficiando muito mais ao Brasil, e que este país não está disposto a assumir os custos do processo de integração, por exemplo, a importar produtos menos competitivos dos seus vizinhos. Almeida (2004) destaca que o fato de o MERCOSUL – que, de acordo com o presidente Lula, pode servir de base material para a união política da América do Sul – conceder maior espaço aos temas sociais e políticos representa que o Brasil se dispõe a assumir os custos de colocar maior ênfase nesse bloco. Já Saraiva (2012) tem a essa mesma visão, pois entende que o governo Lula se demonstrou disposto a exercer tal função, e sugere que houve um aumento do papel de *paymaster* do Brasil. No Cone Sul, por meio do MERCOSUL, ele ocorreu com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) e, na América do Sul, por intermédio da busca de consensos políticos em temas sensíveis, levados a cabo com a UNASUL, que incita a construção de posições comuns em relação a situações de crises (SARAIVA, 2010; SARAIVA, 2012).

Além desses sacrifícios – que dizem respeito ao papel de *paymaster* – Burges (2008) frisa que a chave para o estabelecimento da hegemonia é a habilidade que o Estado tem de induzir os demais Estados a internalizar as suas ideias. Em relação a isso, Arrighi (1990) entende que o Estado passa a desempenhar uma função de hegemonia quando ele lidera os demais na direção em que deseja, de maneira que isso passe a ser percebido como um interesse universal a ser alcançado, o que implica a disseminação de ideias para elaborar visões comuns e articular um projeto que seja compartilhado por todos. Burges (2008) afirma que esse argumento serve bem ao papel que o Brasil possui na América do Sul, considerando-se que esse país guia – sem usar os artifícios da imposição e da coação – os seus vizinhos em direção a um objetivo comum: a construção de um espaço sul-americano. Exemplos desses espaços, segundo Galvão (2009), são a ideia do MERCOSUL ampliado e o avanço institucional da UNASUL,

projetos impulsionados pelo Brasil e que, portanto, evidenciam a imagem de liderança política brasileira na região.

Em suma, é possível desenvolver o argumento de que, quanto mais o Brasil trabalha suas ideias em direção à construção da América do Sul – através dos formuladores da política externa e do desenvolvimento político das instituições regionais – de modo que ele leve seus vizinhos a compartilharem delas, mais ele assegura a evolução da identidade sul-americana da política exterior. Lima e Coutinho (2005) relacionam explicitamente a identidade à liderança, pois destacam que apesar de a identidade sul-americana do Brasil ser historicamente baixa, ela é uma construção social e, portanto, sujeita a modificações “caso também se observem mudanças em outros parâmetros da inserção sul-americana do Brasil” (LIMA e COUTINHO, 2005, p.9), que significam a implementação de uma liderança cooperativa do Brasil que depende do seu grau de generosidade (LIMA e COUTINHO, 2005).

Em outras palavras, se o Brasil se mostrar verdadeiramente comprometido com a integração regional, exercendo o papel de *paymaster* e evoluindo a identidade sul-americana de sua política exterior, torna-se possível o cumprimento do interesse de se colocar como líder regional.

3.6.1. As relações Brasil-Venezuela e a concorrência pela liderança

O alcance da liderança regional encontra, todavia, algumas barreiras, especialmente quando as ideias propagadas pela diplomacia entram em conflito com aquelas defendidas por outros vizinhos. Desse modo, é importante ater-se às relações entre o Brasil e a Venezuela, as quais, a despeito de serem boas, explicitam diferenças importantes no que concerne às estratégias de integração da América do Sul.

Vigevani e Cepaluni (2011) analisam que “a relação entre o Brasil e a Venezuela é fortalecida pelas identidades positivas construídas nas últimas décadas entre os dois países”¹¹⁴ (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p. 190), com destaque para a intenção de Hugo Chávez em criar uma área de livre comércio que incluísse a América Central e o Caribe, que contribuiu para uma maior aproximação entre ambas as nações, culminando no pedido de adesão da Venezuela para integrar o MERCOSUL. Villa (2006) segue essa mesma linha, enfatizando a melhora nas relações, que, a partir dos anos 1990, conseguiram “desconstruir [...] identidades negativas que mais criavam obstáculos para uma ação cooperativa entre a Venezuela e o Brasil,

¹¹⁴ Dentre essas identidades, destacam-se a atitude do Brasil de condenação da tentativa de golpe de Estado na Venezuela em 2002, que pretendeu derrubar Hugo Chávez do poder, e a proposta brasileira, ainda em 2002, de formação do Grupo de Amigos da Venezuela (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

a saber, a de que o Brasil seria um país com motivações subimperialistas” (VILLA, 2006, p.71). Deve-se realçar, ainda, que os dois países compartilham ideias, sobretudo a de que a estabilidade das instituições democráticas é fundamental para o fortalecimento da integração regional (VILLA, 2006).

A despeito dessas boas relações e certa compatibilidade ideacional, existem divergências marcantes entre Brasil e Venezuela. Vigevani e Cepaluni (2011) identificam de forma bastante precisa esses pontos de atrito:

O Brasil, no governo Lula, buscou promover certo equilíbrio diplomático, levando em conta as assimetrias existentes e procurando, na perspectiva da autonomia pela diversificação, contribuir para o reequilíbrio do sistema internacional, enfraquecendo o unilateralismo e as políticas hegemônicas. Assim, o país procurou defender o multilateralismo e a reforma das organizações internacionais, ao passo que a Venezuela tentou uma ação anti-hegemônica e colocou como objetivo central a articulação de um contrapoder perante os Estados Unidos. Em outras palavras, a perspectiva do Brasil no governo Lula foi a busca de mudanças no interior do sistema, ao passo que a Venezuela argumenta querer mudar o próprio sistema (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.191).

Serbin (2009) também aponta que havia uma concorrência de visões e uma disputa de liderança entre a Venezuela e o Brasil. Exemplos disso são: a proposta de construção do Gasoduto do Sul pela Venezuela, que foi progressivamente substituída por uma visão mais pragmática do Brasil, o qual sugeriu o transporte marítimo de gás; o fato de a diplomacia petroleira da Venezuela ter sofrido certo desgaste com a projeção brasileira, articulada por meio de acordos com Cuba na área de exploração de petróleo e por meio da assinatura de tratados com os membros do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA); finalmente, a proposta do Brasil, de criação de um organismo que estabelecesse políticas de defesa em comum e que promovesse o diálogo na região, substituiu, de forma hábil, a proposta venezuelana de formação de uma aliança militar – a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Yeros (2011) também compreende que houve essa disputa de liderança, deixando claro que a proposta da Venezuela pela OTAS significava um pacto de defesa mútua, com a criação de uma força armada sul-americana, ao passo que a proposta brasileira era a de criar um foro de diálogo, mas que fosse amparado junto ao CSNU.

Por fim, outro ponto de disputa importante refere-se aos esquemas de integração. Enquanto a Venezuela prioriza a ALBA como uma instituição com igualdade entre os membros, visando a uni-los com base em princípios como solidariedade, complementaridade entre as economias nacionais e tratamento diferenciado de acordo com as necessidades de cada membro,

o Brasil prefere focar no MERCOSUL, que, apesar de também ter igualdade entre os membros, privilegia aqueles com maior peso econômico, com foco em integrar a região a partir de interesses oligopolistas brasileiros e estrangeiros (YEROS, 2011).

Essa disputa por liderança entre Brasil e Venezuela evidencia a existência de estratégias de integração regional e de inserção internacional distintas, não somente entre esses dois países, mas entre as esquerdas sul-americanas. Porém, Brasil e Venezuela consistem nos principais representantes, respectivamente, da *centro-esquerda* e da *esquerda*, tendo em vista que, durante os governos Lula e Chávez, foram os mais ativos na apresentação de propostas, sobretudo políticas, para a edificação de um espaço verdadeiramente sul-americano.

3.6.2. Estratégias de inserção internacional das esquerdas

A despeito das diferenças que existem entre as esquerdas sul-americanas, é fato que também existem semelhanças importantes, sobretudo no que diz respeito à forma de enxergar a integração regional. Em relação a isso, Lima e Coutinho (2007) analisam que a entrada dos governos de orientação esquerdista representa a modificação do eixo da integração, passando do modelo do regionalismo aberto para um no qual se abre espaço para frentes mais nacionalistas, as quais pensam as formas de inserção internacional e as relações econômicas regionais de forma distinta.

Outro ponto de contato e igualmente importante é a manifestação de identidades nessas esquerdas. O fato de elas estarem na América do Sul não implica, necessariamente, que elas tenham que pensar a integração regional como restrita somente a essa região; entretanto, é isso o que parece ocorrer: um processo de robustecimento da identidade sul-americana. Lima e Coutinho (2007) corroboram essa visão, ao sustentarem que “em todas essas esquerdas, com maior ou menor presença, observa-se mais elementos nacionalistas e uma identidade sul-americana muito forte” (LIMA e COUTINHO, 2007, p.144).

Em contrapartida, Garcia (2008b) também argumenta que as formas de inserção internacional das esquerdas consistem em um elemento de diferenciação entre elas, porque existe um contraste entre a consciência de que é preciso integrar mais a região e o seu ritmo lento de avanço, o que escancara a diversidade dos processos econômicos, sociais e políticos em cada um dos países sul-americanos.

A esse respeito, Yeros (2011) discorre sobre as diferenças qualitativas entre as esquerdas no que concerne às alianças Sul-Sul e às instituições de integração regional. Sobre as alianças, de um lado, a *esquerda* apresenta um viés fortemente universalista, mas no sentido

de agregar forças¹¹⁵ que se encontram na periferia do sistema internacional; de outro, a *centro-esquerda*, apesar de também primar pelo universalismo, fundamenta-o em alianças elitistas¹¹⁶ (YEROS, 2011).

Em relação às instituições, esse paradigma universalista continua a se manifestar, mas de modos distintos. Nesse sentido, Yeros (2011) afirma que, no que tange à *esquerda*, ele guia o projeto da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA)¹¹⁷, suas posições sobre o Banco do Sul e da UNASUL. Para Yeros (2011), a ALBA representa a vanguarda do processo de integração, sobretudo quando ela é comparada com o MERCOSUL, que é um órgão completamente distinto. Sobre o Banco do Sul, de um lado situam-se a Venezuela e a Bolívia, que propõem sua formação com base em critérios políticos, em que os membros têm peso igual, buscando, assim, não reproduzir a lógica do capital internacional; de outro, estão Brasil e Argentina, que defendem que a base de organização do banco se apoie em critérios comerciais, lógica segundo a qual o que importa é o peso econômico de cada membro (YEROS, 2011).

Por fim, no que concerne à UNASUL, a principal divergência expressa-se no campo da segurança regional, mais especificamente no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), e é evidenciada pelas propostas distintas de Brasil e Venezuela, que serão tratadas com mais detalhes na próxima seção. Em linhas gerais, os venezuelanos desejam que o CDS atue como um pacto de defesa mútua, ao passo que o Brasil prefere inseri-lo dentro do arcabouço normativo do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (YEROS, 2011).

A formação do CDS com base na proposta brasileira, em detrimento da OTAS venezuelana, e a primazia do MERCOSUL sobre a ALBA evidenciam, pois, a força das ideias da diplomacia do Brasil. Desse modo, parece estar claro, como demonstra Serbin (2009), o consentimento dos demais países em relação às ideias brasileiras, o que é atribuído ao fato de o país exercer uma diplomacia cautelosa e consistente, principalmente no CDS.

¹¹⁵ O caso mais emblemático dessas alianças é a Cúpula América do Sul-África (ASA) (YEROS, 2011).

¹¹⁶ Os exemplos mais significativos desse elitismo são o IBAS, o BRICS e o G-20 (YEROS, 2011).

¹¹⁷ Sobre a ALBA, Yeros (2011) descreve que ela “fundamenta-se expressamente na igualdade dos seus membros, a despeito do peso econômico, ou do papel de liderança da Venezuela [...]. Promove trocas de bens e serviços não contabilizadas em termos de mercado, como também financiamento compensatório para o tratamento de assimetrias. Conta com inovações como trocas de petróleo venezuelano ou produtos agrícolas bolivianos por médicos cubanos, assistência da Venezuela para a modernização da infraestrutura física cubana e da indústria de gás boliviana [...]” (YEROS, 2011, p.223).

3.7. A liderança regional brasileira e o papel das ideias no Conselho de Defesa Sul-americano

A construção da liderança brasileira na América do Sul passa, principalmente, pelo seu esforço em construir a UNASUL e em consolidá-la por meio do aprofundamento de sua institucionalização. Nesse sentido, como exemplo desse processo, deve-se destacar a importância do CDS, cuja proposta de formação ocorreu ainda antes da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL¹¹⁸. A criação do CDS e sua aceitação pelos demais países relaciona-se com a capacidade do Brasil em cooptar os vizinhos, pela busca de um acordo consensual e por meio da disseminação de suas ideias¹¹⁹, de modo a visar ao exercício da liderança regional. Desse modo, Ugarte (2010) aponta que, assim como a UNASUL, o CDS constitui um objetivo da política externa brasileira.

Para Battaglini (2009), a formação do CDS originou-se de ideia do governo Lula, e sua ampla aceitação pelos demais países demonstrou a liderança do Brasil na região. Essa ideia encontra eco, no plano doméstico, na Estratégia Nacional de Defesa (END). Segundo Saint-Pierre (2009), a preocupação brasileira com a conjuntura regional manifesta-se em praticamente todos os aspectos estratégicos da END. Ugarte (2010) corrobora esse argumento ao demonstrar que existe uma intensa vinculação entre a política de defesa brasileira e o CDS, que se exemplifica no artigo 18 da END – a qual objetiva o estímulo da integração da América do Sul, por intermédio do fomento da cooperação militar regional, da integração das bases industriais de defesa e do monitoramento de conflitos – e no artigo 22, que prevê a possibilidade de desenvolvimento de produção de defesa em conjunto com os países vizinhos (UGARTE, 2010). À vista disso, não é mera casualidade, pois, que as três principais funções do CDS reflitam essas mesmas diretrizes estabelecidas pela END: a construção de um pensamento regional para temas de defesa; o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa; e a atuação como uma administradora das crises e tensões regionais (BATTAGLINI, 2009).

No âmbito regional, as ideias da política externa brasileira ganharam destaque devido à situação da defesa na América do Sul, a qual, anteriormente ao surgimento do CDS, apresentava os seguintes aspectos: a renovada presença militar dos Estados Unidos na

¹¹⁸A UNASUL foi constituída em 23 de maio de 2008 com a publicação de seu Tratado Constitutivo, após reunião dos doze países da América do Sul; no entanto o Tratado somente entrou em vigor em março de 2011, quando se cumpriu a condição de ao menos nove países o ratificarem. O Brasil foi o décimo país a ratificá-lo.

¹¹⁹ Para conseguir o consentimento dos demais países, Saint-Pierre (2009) chama a atenção para as ações realizadas pelo então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, que realizou, no início de 2008, viagens e reuniões com os seus homólogos ministeriais com o intuito de angariar apoio para a proposta brasileira.

Colômbia¹²⁰; as tensões que ocorreram na região andina, que envolveu o desrespeito à soberania territorial do Equador cometido pela Colômbia¹²¹; e a disputa pelos limites marítimos entre o Chile e o Peru¹²² (BATTAGLINO, 2009). Esses fatores representaram excelentes oportunidades para o Brasil pôr em prática sua nova orientação de política externa, iniciada no governo Lula: a busca pela posição de líder regional, por meio da implementação de ações e de ideias no âmbito institucional do CDS.

Uma das estratégias da diplomacia nacional para ratificar essa posição de liderança foi trabalhar por conferir maior relevo aos valores que iriam sustentar o CDS, com o intuito de criar um pensamento compartilhado em temas de defesa. Em relação a isso, Battaglini (2009) exalta a ênfase do Brasil em construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa como resposta à heterogeneidade de visões dos países. Na Venezuela, por exemplo, a visão que sobressaía era a de uma possível intervenção militar dos Estados Unidos, identificada como a ameaça central à segurança do Estado; na Argentina, considerou-se essencial a defesa dos recursos naturais, que configurou uma nova doutrina: a defesa contra um inimigo estatal externo; finalmente, para a Colômbia e para o Peru, a utilização das Forças Armadas deve concentrar-se no combate a grupos guerrilheiros (BATTAGLINO, 2009). Destarte, o Brasil atuou no sentido de que a conformação de uma identidade comum em matéria de defesa se tornasse um dos principais objetivos do CDS¹²³.

Outro aspecto que contribui para o exercício dessa liderança do Brasil é o desinteresse dos EUA pela região, o que conferiu autonomia para que o país planejasse a construção do CDS (AGUILAR, 2013). Nesse sentido, conforme o Brasil visa ao estabelecimento de uma política de defesa comum dentro do CDS, verifica-se o propósito de afastar a presença dos Estados Unidos nos temas de defesa (SERBIN, 2009). Isso fica evidente quando se notam as preocupações brasileiras em desenvolver uma indústria regional de defesa e em liderar uma corrente de cooperação tecnológica regional, que tenha como finalidade uma redução considerável da dependência tecnológica das indústrias de defesa estadunidenses (BATTAGLINO, 2009). É fato, portanto, que essa contraposição do Brasil aos norte-

¹²⁰ Exemplos dessa presença são o Plano Colômbia, a reativação da IV frota e o envio de armamentos (BATTAGLINO, 2009).

¹²¹ Em 2008, a Colômbia realizou uma violação do território do Equador, quando uma incursão militar levou a morte de 16 guerrilheiros das FARC.

¹²² Também em 2008, o governo peruano entrou com uma ação contra o Chile, na Corte Internacional de Justiça (CIJ), requisitando a delimitação de uma área da fronteira que ele entendia nunca haver sido delimitada.

¹²³ No Estatuto do CDS, no inciso III, artigo 4º, alínea b, está escrito que um dos objetivos desse órgão é “Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe” (UNASUL, 2008).

americanos em um campo sensível como o da defesa consiste em um elemento relevante que contribui para a evolução da identidade sul-americana na política exterior.

E essa identidade consegue prosperar à medida que a estratégia da cooperação – que o Brasil usa para promover seus valores e ideias – funcione, passando pela organização de mecanismos que gerem valores como confiança, transparência e previsibilidade na tomada de decisões no CDS, o que contribui para unificar o pensamento regional e para o exercício da liderança brasileira. Nesse sentido, Saint-Pierre (2009) entende que o CDS internalizou esses valores, que contribuem para uma melhor interpretação das percepções regionais das ameaças e dos desafios para a articulação de políticas de defesa comuns.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como ponto de partida a problematização da evolução da identidade sul-americana na política externa brasileira. Desse modo, partiu-se da hipótese de que a influência da política exterior do governo Lula nessa evolução foi a de ter priorizado suas ações na dimensão política da integração regional. Como objetivo precípua para validar essa hipótese, buscaram-se explorar as diversas formas de atuação da diplomacia na região, averiguando principalmente as ideias dos formuladores da política exterior, o papel de liderança regional brasileira e as relações do Brasil com os vizinhos. A partir disso, foi possível inferir que o Brasil, de fato, privilegiou suas atividades no âmbito político regional, o que se configurou como forte elemento de influência para fazer com que a identidade sul-americana da política externa prosperasse.

Para que o objetivo central da pesquisa pudesse ser cumprido, foi necessário fundamentá-lo por meio da exploração de conceitos teóricos presentes no campo das RI e no de APE. Nesse sentido, optou-se por uma abordagem da teoria construtivista, destacando suas principais características, que serviram como base para compreender o comportamento da política externa brasileira.

Dentre essas características, ressalta-se a relação entre a agência e a estrutura. O construtivismo das RI é crucial ao trabalho porque ele oferece explicações que favorecem, mormente, a estrutura, ou seja, a conjuntura externa aos Estados, ao passo que a APE se concentra na análise da agência, isto é, no papel desempenhando pelos atores domésticos. Nesse sentido, ambos se complementaram, de forma a tornar mais clara a discussão em torno das seguintes conceituações: identidade, interesse, ideias, regras e normas.

Em primeiro lugar, a concepção de identidade foi estabelecida como eixo central do trabalho, em torno do qual se podem apreender análises mais precisas acerca do sul-americanismo incutido na diplomacia ao longo de sua história. Não haveria a possibilidade de examinar com clareza as relações exteriores do governo Lula se esse conceito fosse desprezado, em benefício, por exemplo, de abordagens de RI que privilegiam bases materiais de análise, como o poder e fatores militares. Em segundo lugar, o interesse guarda relação bastante próxima com a identidade, tendo em vista que o desejo do Brasil em exercer uma liderança política regional alia-se ao modo como ele incorpora e fortalece sua identidade sul-americana. Em terceiro lugar, o papel das ideias mostrou-se indispensável para observar como os principais formuladores de política exterior conduzem o Brasil na América do Sul, buscando atingir resultados práticos que vão ao encontro da evolução identitária e do exercício da liderança. Por

fim, em quarto lugar, as regras e normas explicitaram a função das instituições, tanto nas informais quanto nas formais. Viu-se que elas têm relação intrínseca, já que uma das causas da atuação da diplomacia brasileira por construir arranjos cooperativos, como a UNASUL – e o CDS, mais especificamente – foi o de se lançar como líder da região interferindo na configuração dos tratados e nas esferas de influência regionais, as quais são instituições normativas, como definidas por Onuf.

Foi possível, a partir da teorização da identidade, observar as variações históricas da identidade da política exterior do Brasil, no período que compreende desde o início do século XX até o fim do governo Lula. A escolha dos períodos para estudo pode levar a questionamentos compreensíveis, dado o fato de se ter que desconsiderar estratégias de política externa igualmente importantes de outros períodos históricos. Entretanto, foi visto que a justificativa para a ausência dos períodos que não foram abordados neste trabalho diz respeito a uma desconsideração da dimensão regional em estratégias de política externa, sobretudo porque ela foi relegada a segundo plano quando comparada a outras prioridades, como as relações com os EUA ou pela preferência explícita em buscar uma identidade mais universalista.

Por isso, o foco esteve na verificação de que, no período que vai até o estabelecimento da ditadura militar (1902-1964), é nas gestões de Barão do Rio Branco à frente do MRE, nas presidências de JK, Jânio Quadros e João Goulart que se podem identificar detalhadamente as oscilações identitárias que marcaram a política exterior. Desse modo, evidenciou-se o fato de que as identidades se adaptaram e se contrapuseram a conjunturas internacionais específicas – por exemplo o papel dos EUA na região – o que culminou na sua mutabilidade, tendo em vista que houve momentos em que elas se apresentaram como identidade pan-americana, do Cone Sul, de país em desenvolvimento e latino-americana, cimentando as bases para que a identidade sul-americana pudesse se fortalecer. No período que compreende a fase pós-redemocratização (1985-2002), detectou-se um processo muito expressivo de evolução da identidade da América do Sul na política exterior, mesmo que algumas iniciativas diplomáticas não tenham tido consequências práticas, como é o caso da ALCSA. Contudo, ela consiste em um indicativo da força das ideias formuladas pela política externa na região. Além disso, constatou-se que essa força se materializou, notadamente, na I Reunião de Presidentes da América do Sul, que foi um marco, porque reuniu pela primeira vez todos os presidentes dos 12 países dessa região.

Esse fortalecimento da ideia de América do Sul e a evolução da identidade sul-americana da política externa brasileira ocorreram devido – além de mudanças de estratégias

diplomáticas, como o objetivo de utilizar o MERCOSUL como plataforma mais competitiva de inserção internacional – ao declínio do neoliberalismo e do modelo de regionalismo aberto como força motriz da integração e ao surgimento de vários governos de orientação de esquerda, movimento conhecido como *onda rosa*.

A contestação dos preceitos neoliberais evidencia a existência de duas esquerdas na América do Sul, uma que se denomina *esquerda* e a outra que é chamada de *centro-esquerda*. Por mais que ambas critiquem o neoliberalismo, o que, por um lado, contribuiu para o avanço da integração, por outro, é fato que elas o fazem de maneira distinta, considerando-se que enquanto a *centro-esquerda* busca uma reforma da ordem internacional, a *esquerda* almeja uma transformação ou enfrentamento dessa ordem.

Essa divergência manifesta-se, mormente, na configuração dos sistemas políticos domésticos, nos quais as instituições políticas possuem graus variados de aprofundamento, e nas estratégias de inserção internacional. No caso dos países com governo de *esquerda*, notou-se um grau de institucionalização mais baixo, devido ao histórico recente de colapso do sistema político e à alta dependência das receitas provindas dos recursos naturais. A estratégia desses governos para as instituições de integração é a de dar a elas uma ênfase de cunho mais ideológico, focando em aspectos de solidariedade e de complementaridade econômica, buscando criar mecanismos de cooperação com base na igualdade e de contestação da ordem vigente, como é o caso da ALBA, proposta pela Venezuela. No caso dos governos de *centro-esquerda*, eles já estavam inseridos em um sistema político relativamente bem consolidado, o que indica que seu grau de institucionalização é mais alto. Em relação às estratégias de inserção internacional, a visão é mais pragmática, por meio da qual se buscam construir instituições de integração como modo de melhor inserção dentro da ordem vigente, cujo maior exemplo é a UNASUL.

Apesar dessas diferenças, como foi dito, o contato entre as esquerdas no campo ideológico, ou seja, a crítica ao neoliberalismo, tem implicações positivas para o andamento da integração regional. Nesse sentido, mesmo que existam diferenças significativas quanto à forma dessa crítica e que se argumente que ambas as esquerdas acabaram aceitando trabalhar dentro de uma lógica mais ortodoxa, o foco na implementação de políticas sociais como programa de base delas favoreceu a constituição de um projeto político para a América do Sul.

Além disso, um outro ponto de contato fundamental entre a *esquerda* e a *centro-esquerda* dá-se no campo econômico. De modo geral, governos de orientação esquerdista tendem a ser mais nacionalistas, com o intuito de proteger suas indústrias domésticas da competição desenfreada do mercado. Dessa forma, a integração no âmbito econômico-

comercial, expresso sobretudo no MERCOSUL e, em menor medida, na CASA, é desfavorecido porque essa característica protecionista impede o aprofundamento da cooperação regional nessa área.

Diante disso, pode-se afirmar, então, que, tanto a desintegração no âmbito ideológico quanto no âmbito econômico-comercial acaba favorecendo um aspecto fundamental da cooperação: a dimensão política. Isso significa que a política externa brasileira do governo Lula agiu com perspicácia, de modo estruturar a integração no âmbito político, que se traduziu no alargamento das funções do MERCOSUL, na elaboração da CASA e da UNASUL, cujo órgão mais expressivo é o CDS.

A diplomacia de Lula, durante todo o governo, buscou implementar linhas gerais de atuação que se situam mais na dimensão política do sistema internacional, a exemplo do BRICS e do IBAS. Mesmo a ênfase brasileira no G-20 comercial e no G-20 financeiro representa uma tentativa de reformar a estrutura política de negociação internacional, buscando dar maior voz aos países em desenvolvimento e, conseqüentemente, reformar a ordem internacional, que historicamente favorece os países desenvolvidos.

No caso da América do Sul, o forte empenho da política externa brasileira na construção de novas instituições regionais, de cunho notadamente político, teve influência extremamente primordial na evolução da identidade sul-americana, sobretudo quando se direcionou em posição oposta à dos EUA. Esse empenho da política exterior deu-se sobretudo por meio do papel atribuído às suas ideias, que foram disseminadas e tiveram força de convencimento na região, notadamente no CDS, que foi uma proposta majoritariamente brasileira. E fez-se presente, ainda, através da busca pelo exercício da liderança sul-americana, materializada na concorrência de visões com a Venezuela sobre os destinos da integração.

É preciso deixar claro que a grande novidade que traz a política exterior do governo Lula não é, entretanto, a ênfase na América do Sul ou na identidade sul-americana em si, especialmente porque ela já vinha de um processo de evolução desde o início do século XX. Apesar de não necessariamente haver desprezo de nuances econômico-comerciais no entabulamento da integração regional, ela não consistiu na grande prioridade do processo de cooperação dentro do continente sul-americano. Por isso, afirma-se que o que há de novo é o tipo de influência exercida pela política externa nessa identidade: uma atividade concentrada na dimensão política da integração regional, realizada a partir de uma releitura histórica das ações diplomáticas e dos movimentos de conjuntura política regional, caracterizado pela confluência de governos progressistas.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, nº47, p. 201-246, 1999.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Segurança na América Latina: Cenários e Perspectivas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.2 n.3, p.13-37, 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista brasileira de política internacional**, v. 49, n. 1, p. 95-116, 2005.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.
- ALTORAI, Adel. **Understanding the role of state identity in foreign policy decision-making: the rise of Saudi-Iranian rapprochement (1997-2009)**. Tese de Doutorado. The London School of Economics and Political Science (LSE), 2012.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Diplomacia, Estratégia, Política**. Brasília: ano I, nº 1, out.-dez 2004, p. 41-48.
- AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo, Benvirá, 2011.
- AMORIM, Celso. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de conjuntura OPSA**, v. 4, p. 1-14, 2005.
- AMORIM, Celso; FELDMAN, Luiz. A política externa do governo Lula em perspectiva histórica. **DANTAS, San Tiago. Política externa independente**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- AMORIM, Celso; FELDMAN, Luiz. O Brasil em um ciclo maior: a atualidade do Barão do Rio Branco. In: Manoel Gomes Pereira (Org.). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. **Despacho reservado para Washington**. Rio Branco a Alfredo de Moraes Gomes Ferreira, 31/01/1905.
- ARRIGHI, Giovanni. The three hegemonies of historical capitalism. **Review (Fernand Braudel Center)**, v.13, n.3, p.365-408, 1990.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul: da Tríplice Aliança ao Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2010.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antonio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O Eixo Argentina-Brasil: o Processo de Integração na América Latina**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil/Dois Séculos de História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Nueva Sociedad (especial em português)**, p.79-89, 2009.

BOEKLE, Henning; RITTBERGER, Volker; WAGNER, Wolfgang. **Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory**. Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Decreto Nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm.

BUENO, Clodoaldo. **Política externa da primeira república: os anos de apogeu (1902 a 1918)**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BUENO, Clodoaldo. Rio Branco e a política internacional de sua época. In: Manoel Gomes Pereira (Org.). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

BURGES, Sean W. Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. **Cambridge Review of International Affairs**, v.18, n.3, p.437-454, 2005.

BURGES, Sean W. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Florida: University Press of Florida, 2009.

BURGES, Sean W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International Relations**, v.22, n.1, p.65-84, 2008.

BURNS, Bradford E. **A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as Relações Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: EMC, 2003.

CAMPBELL, David. **Writing security: United States foreign policy and the politics of identity**. University of Minnesota Press, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Brasil e uma nova América do Sul. **Valor Econômico**, 30 ago. 2000.

CASTAÑEDA, Jorge G. Latin America's left turn. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 3, 2006.

CERVO, Amado Luiz. O Brasil na atual ordem mundial. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 1, n. 2, p. 37-59, 2012.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Editora UnB, 2011.

CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 59-82, 1998.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.50, n.1, p. 159-176, 2007.

COUTO, Leandro Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan.-abr. 2010.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista brasileira de política internacional**, v. 43, n. 2, p. 130-149, 2000.

DULCI, Tereza Maria Spyer. Conferências Pan-Americanas (1889-1928): A questão das identidades. **Anais Eletrônicos do VIII Encontro Internacional da ANPHLAC**, p. 2-21, 2008.

ELLNER, Steve. The Changing Status of the Latin American Left in the Recent Past. In: CARR, Barry; ELLNER, Steve (Eds.). **The Latin American Left: From the Fall of Allende to Perestroika**. Boulder CO: Westview Press, p. 1-21, 1993.

FEMIA, Joseph V. **Gramsci's political thought: hegemony, consciousness, and the revolutionary process**. Oxford, Clarendon Press, 1981.

FLEMES, Daniel. A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 403, 2010.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Rio Branco diante do Monroísmo e do Pan-Americanismo: anotações. In: Manoel Gomes Pereira (Org.). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

G20 enfrenta impasse entre países para chegar a solução contra crise. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 02 abr. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2009/04/544525-g20-enfrenta-impasse-entre-paises-para-chegar-a-solucao-contr-crise.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2016.

GALVÃO, Thiago. América do Sul: Construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.52, n.2, p.63-80, 2009.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920**. Editora UnB, 2006.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. **Revista Interesse Nacional**, ano 1, n.1, abril-junho, 2008a.

GARCIA, Marco Aurélio. Nuevos gobiernos en América del Sur: Del destino a la construcción de un futuro. **Nueva Sociedad**, n. 217, p. 118-126, 2008b.

GEHRE, Thiago. **América do Sul: a ideia brasileira em marcha**. Juruá Editora, 2011.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. **Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions, and political change**, p. 3-30, 1993.

GRAMSCI, Antonio. **The modern prince and other writings**. New York, International Publishers, 1968.

GUIMARÃES, Samuel P. Entrevista do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. **Valor Econômico**, 2 fev. 2001.

GUIMARÃES, Samuel P. O mundo multipolar e a integração sul americana. **Revista Comunicação & Política**, v. 25, n. 3, p. 169- 189, 2007.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.

GUZZINI, Stefano. **Constructivism and the role of institutions in international relations**. Copenhagen Peace Research Institute, 2002.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**; tradução Tomáz Tadeu da Silva, Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

HANSEN, Lene. **Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war**. London: Routledge, 2006.

HEINSFELD, Adelar. **Falsificando telegramas: Estanislau Severo Zeballos e as relações Brasil-Argentina no início do século XX**. In: Anais Eletrônicos do IX Encontro Estadual de História, ANPUH-RS, 2008.

HIRST, Monica. A Política Externa do Segundo Governo Vargas. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; CASTRO, Sergio Henrique de. (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**, Volume 1. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

HURRELL, Andrew. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. **Review of International Studies**, 21, p.331-358, 1995.

HURRELL, Andrew. **The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução geral. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon, (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**: crescimento, modernização e política externa. Volume 1. São Paulo: Cultura Editora Associados/Nupri, 1996.

KAARBO, Juliet. Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to comparison, Forward to Identity and Ideas. In: GARRISON, J.A. Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium. **International Studies Review** 5, 2003, p.155-202.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton university press, 1994.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso. Alca não é destino, é opção. **O Estado de S. Paulo**, 3 mar. 2001.

LESSA, Antonio Carlos. Entrevista. In: SCHREIBER, Mariana. Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior. **BBC Brasil**, Brasília, 21 jan. 2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n.82, p. 4-19, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Interesses e solidariedade: o Brasil e a crise centro-americana. In: **XI Encontro Anual da Anpocs, 1987, Águas de São Pedro. Anais do XI Encontro Anual da Anpocs**. SP: Anpocs, 1987. p. 1-23.

LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. **Observatório da Cidadania** 2003, p. 94-100, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Globalização, regionalização e América do Sul. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 6, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares De; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli. (org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**. 1ª ed. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp.125-151, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso de posse do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil**, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-lo-mandato/view>

MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Júlio C. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 1, n. 2, p. 167-184, 2013.

MALATIAN, Teresa. Brasil, Argentina e o Pan-Americanismo: De Monroe ao ABC. In: VILLA, Rafael Duarte; MATHIAS, Suzeley Kalil (Orgs.). **Ensaio Latino-americanos de Política Internacional**. São Paulo: Editora Hucitec, 2007.

MALLMANN, Maria I. Relações Sul-americanas em perspectiva. **Revista Diálogo**, Canoas, n.16, p.183-201, jan.-jun. 2010.

MARCHIORI, Alessandra Prado. A Comunidade Sul-Americana das Nações: Um projeto de integração. In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; DE VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral; MIGUEL, Vinícius Valentin Raduan (Orgs.). **Integração Sul-americana: desafios e perspectivas**. Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2011.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma Análise dos Últimos Dez Anos (2003-2013). **Relações Internacionais (R: I)**, n. 41, p. 123-134, 2014.

MARQUES, Sylvia F. **A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995 – 2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

MARRA, Teresinha Aparecida Mendes. **A política externa brasileira de 1961-1967**. Goiânia: Editora UCG, 2000.

MELLO, Flávia Campos. O Multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, p. 163-173, 2012.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul. **Conjuntura internacional**, v. 11, n. 1, p. 18-24, 2014.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política externa brasileira, integração e segurança regionais. In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; DE VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral; MIGUEL, Vinícius Valentin Raduan (Orgs.). **Integração Sul-americana: desafios e perspectivas**. Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2011.

MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. Editora Saraiva, 2005.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (Eds.). **International relations in a constructed world**. ME Sharpe Inc, 1998.

PANIZZA, Francisco. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, 2006.

PANIZZA, Francisco. Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America. **Political studies**, v. 53, n. 4, p. 716-734, 2005.

PARAMIO, Ludolfo. Giro a la izquierda y regreso del populismo. **Nueva Sociedad**, n. 205, p. 62-74, 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 136-156, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves. **O Brasil e a América do Sul – Relações regionais e globais**. Alta Books Editora, 2015.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. **A política externa da Primeira República e os Estados Unidos: a atuação de Joaquim Nabuco em Washington (1905-1910)**. São Paulo: Editora Hucitec: Fapesp, 2006.

QUADROS, Jânio. Nova política externa do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 4, n. 16, p. 150-156, 1961.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 87, p. 35-58, 2010.

RICUPERO, Rubens. Um personagem da república. In: **José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco: uma biografia fotográfica**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

ROJAS, Rafael. De la crítica a la apologia: La izquierda latinoamericana entre el neoliberalismo y el neopopulismo. **Nueva Sociedad**, n.245, p.99-109, 2013.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Análisis del Real Instituto Elcano**, DT: (50), 2009.

SANTOS, Luis Cláudio Villafañe Gomes. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p.185-204, 2005.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. **O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira: As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais (R:I)**, n. 37, p. 63-78, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. 2010. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. **Análise de Conjuntura OPSA**, n.7, p. 1-16, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: continuidad en estrategias y ajustes en prioridades. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (org.). **El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la integración regional y el Gran Caribe 2012**. Buenos Aires, CRIES, pp.289-300, 2012.

SERBIN, Andrés. A América do Sul em um mundo multipolar. A UNASUL é a alternativa? **Nueva Sociedad (especial em português)**, p.4-16, 2009.

SILVA, Alexandra de Mello. Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, p. 209-239, 1992.

SILVA, Fabrício Pereira da. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPSA**, n.2, 2010a.

SILVA, Fabrício Pereira da. Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível?. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, v. 9, n. 2, 2010b.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. In: SILVA, Tomaz Tadeu da. (Org.). **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2009.

STOKES, Susan. Globalization and the Left in Latin America. **Unpublished manuscript**, Yale University, 2009.

TOLOSSA, Natália V. **A política europeia de segurança e defesa e a formação da identidade coletiva: O Caso do Reino Unido no governo de Tony Blair**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

UGARTE, José Manuel. **El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y Perspectivas**, 2010. Disponível em:
http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano**, 2008. Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v.29, p.273-335, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 63-89, 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A Política Externa do Governo JK (1956-1961). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; CASTRO, Sergio Henrique de. (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990), Volume I**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Brazil's Contemporary Foreign Policy: an affirmative agenda. In: Hofmeister, William (ed.). **G20: perceptions and perspectives for global governance**. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Editora Vozes, 2004.

WENDT, Alexander. Anarchy is What States Make of It. **International Organization**, n.46, p.394-419, 1992.

WENDT, Alexander. Collective Identity Formation and the International State. **American Political Science Review**, n.88, p.384-396, 1994.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WEYLAND, Kurt. The rise of Latin America's two lefts: insights from rentier state theory. **Comparative Politics**, p. 145-164, 2009.

YEROS, Paris. Elos fracos na América do Sul: as duas esquerdas frente à nova questão nacional. In: VADELL, Javier; LAS CASAS CAMPOS, Taiane (Orgs.). **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2011.